

Hvem skal ha det siste ordet – staten eller kommunen?

*En analyse av høringsrunden om ny
bosettingsordning for flyktninger*

Vilde Hernes



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2012

© Vilde Hernes

Vår 2012

Hvem skal ha det siste ordet - staten eller kommunen? En analyse av høringsrunden om ny bosettingsordning for flyktninger.

Vilde Hernes

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Forholdet mellom stat og kommune er i stadig endring, og de siste årene er det vist en tendens til sterkere statlig styring av kommunene. Bosettingsordningen for flyktninger har tradisjon for å være basert på kommunal frivillighet. Ordningen har i flere år hatt en manglende måloppnåelse på oppsatte tidsmål om bosette flyktninger innen tre og seks måneder. I januar 2011 gikk derfor Barne-, likestillings, og inkluderingsdepartementet ut med et høringsforslag om at fylkesmannen skal kunne tilvise flyktninger til kommunene, hvis kommunene ikke blir enig om en fordeling. I denne oppgaven har jeg forsøkt å besvare hva som kjennetegner aktørenes holdninger til forslaget om en tilvisningsrett i en ny bosettingsordning, og hvorfor aktørene var for eller imot høringsforslaget. Oppgaven baserer seg på følgende empirisk grunnlag; argumentasjonsanalyse av høringsbrevet og samtlige høringsuttalelser, samt sju supplerende intervjuer med informanter fra ulike organisasjoner i høringsrunden.

Kartleggingen av aktørene viste noen overordnede tendenser: Departementene støtter en tilvisningsrett, aktivt eller passivt, med unntak av Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunenes Sentralforbund, samtlige kommuner og andre kommunale aktører går imot forslaget. Offentlige instanser som har en aktiv rolle i flyktningpolitikken går imot en tilvisningsrett, mens offentlige aktører og andre interesseorganisasjoner som arbeider for barn eller flyktnings rettigheter støtter forslaget. Fylkesmennene som gruppe splitter seg i to om de er for eller imot en tilvisningsrett.

Ved bruk av tre teoretiske perspektiver, et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv, har jeg forsøkt å belyse hvorfor aktørene var for eller imot en tilvisningsrett, samt hva dette kan si om oppgavens overordnede tema; forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Oppsummert dominerer to hovedaspekter høringsrunden; synet på det kommunale selvstyrets plass i norsk forvaltning og ulik instrumentell konsekvenslogikk blant aktørene. Spenningsfeltet mellom prinsippet om kommunalt selvstyre og en instrumentell konsekvenslogikk belyser hvorfor noen aktører støtter endringsforslaget, mens andre aktører er kraftig imot å innføre elementer av statlig overstyring av kommunene i en ny bosettingsordning for flyktninger.

Forord

Jeg vil først og fremst gi en stor takk til veilederen min Anton Steen. Du har utfordret meg på det som har vært uklart underveis, og påpekt hva som fortsatt satt i mitt hode og ikke på papiret. Takk for gode og konstruktive diskusjoner, for en alltid åpen dør, og ikke minst for en Fishermans Friend på slutten av hver veiledning.

Denne oppgaven ville ikke blitt skrevet uten velvillige og engasjerte informanter – takk for at dere fant tid til å hjelpe meg med å belyse dette spenningsfylte politikkområdet.

Ellers må jeg takke verdens beste familie og venner som alltid er der, og som gjør at en slik prosess ikke bare blir arbeid og slit. Mamma – takk for diskusjoner og all hjelp gjennom 5 års studier. Pappa – takk for siste korrekturlesing, diskusjoner underveis og ditt kritiske blikk på min til tider litt for flittige bruk av synonymordboka.

Til jentegjengen som har hatt lunsj i 9.etasje hver dag kl 11.30: Heldigvis har hatt vi hverandre til å klage og le over frustrasjoner og oppturer. Å ha noen som forstår den prosessen man gjennomgår har vært gull verdt!

Sist, men ikke minst: Tusen takk til Jon for all oppmuntring og forståelse gjennom fem år med eksamensperioder og masteroppgave. Når jeg har deg er alle utfordringer lettere å takle – spesielt når jeg kommer hjem til herlige middager etter sene kvelder på Blindern!

Antall ord: 34 455

Blindern, mai 2012

Vilde Hernes

Forkortelser

Aktører

BLD – Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet

BUFDIR – Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

FFKF - Faglig forum for kommunal flyktningarbeid

HOD – Helse- og omsorgsdepartementet

IMDi – Integrerings- og mangfolddirektoratet

JPD – Justis- og politidepartementet

KRD – Kommunal- og regionaldepartementet

KS – Kommunenes Sentralforbund

NOAS - Norsk organisasjon for asylsøkere

NUBF - Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger

UDI - Utlendingsdirektoratet

UNE - Utlendingsnemda

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Ny bosettingsordning for flyktninger – statlig styring eller kommunalt selvstyre?	1
1.2	Tema	2
1.3	Problemstilling.....	3
1.4	Et teoretisk rammeverk.....	4
1.5	Hvorfor er dette interessant?.....	5
1.6	Oppgavens struktur.....	6
2	Tre teoretiske perspektiver	7
2.1	Det instrumentelle perspektivet	8
2.1.1	Instrumentell konsekvenslogikk.....	8
2.1.2	Strukturelle rammer og organisasjonenes ansvarsoppgaver	10
2.2	Det kulturelle perspektivet.....	10
2.2.1	Historisk og normativ institusjonalisme.....	11
2.2.2	Stiavhengighet og passende adferd – en og samme ting?	12
2.3	Myteperspektivet	13
2.3.1	Legitimering med rasjonaliserte myter og organisasjonsoppskrifter	14
2.4	En dypere forståelse – samspillende perspektiver	15
3	Metode.....	17
3.1	Forskningsdesign	17
3.1.1	Casestudiet - en studie av det spesifikke og det generelle	17
3.2	Det empiriske grunnlaget for analyse	19
3.2.1	Analyse av offisielle dokumenter i høringsrunden – formål, utvalg og fremgangsmåte	19
3.2.2	Supplerende intervjuer – formål, utvalg og fremgangsmåte	22
3.3	Validitet og reliabilitet.....	25
3.3.1	Validitet – er materialet relevant for problemstillingen?	25
3.3.2	Reliabilitet – ville andre forskere fått samme svar?	27
4	Utvikling fram til i dag.....	29
4.1	Kommunalt selvstyre i Norge.....	29
4.1.1	Det kommunale verdigrunnlaget – virkemiddel eller egenverdi?	29
4.1.2	Forholdet mellom stat og kommune - en evig balansegang.....	30

4.2	Bosetting av flyktninger i Norge	31
4.2.1	Dagens bosettingsordning	32
4.2.2	Statlig tvang - Ikke først, ikke andre, men tredje gang?	35
5	Kartlegging av aktørenes holdninger	38
5.1	Innledning	38
5.2	Høringsrunden – hvem er for og hvem er imot?	39
5.2.1	Klassifisering av aktørene	39
5.2.2	Høringsbrevet - BLDs forslag til ny bosettingsordning for flyktninger.....	40
5.2.3	Departementene.....	43
5.2.4	De kommunale aktørene.....	44
5.2.5	Direktorater og andre offentlige instanser.....	46
5.2.6	Fylkesmenn	47
5.2.7	Andre organisasjoner.....	48
5.2.8	Overordnet sammenligning av aktørgruppene	49
5.3	Supplerende intervjuer.....	50
5.4	Hvilke spørsmål skiller aktørene?	51
5.5	Type flyktninger - Forhandling om enkeltpersoner?.....	56
5.5.1	Somalier eller afghaner, barnefamilie eller enslig?.....	56
5.6	Oppsummering – holdning og uenigheter	60
6	Analyse - hvorfor støtte og motstand?	61
6.1	Det instrumentelle perspektivet	61
6.1.1	Ulik konsekvenslogikk	61
6.1.2	Forventinger og føringer i et sektorpolitisk landskap	67
6.1.3	Det instrumentelle perspektivet – ulik konsekvenslogikk og sektorpolitiske føringer	70
6.2	Det kulturelle perspektivet.....	71
6.2.1	Stiavhengighet – tradisjon for kommunalt selvstyre.....	71
6.2.2	Passende adferd innenfor formelle rammer – de heterogene fylkesmennene	75
6.2.3	Det kulturelle perspektivet – stiavhengighet og passende adferd	78
6.3	Myteperspektivet	78
6.3.1	Rasjonaliserte myter og dekontekstualisering.....	78
6.3.2	Myteperspektivet – rasjonaliserte myter, dekontekstualisering, og konkurrerende myter	81

6.4	Hva forteller perspektivene?.....	81
7	Statlig styring og kommunalt selvstyre – instrumentell logikk under en 'hellig fane'	83
7.1	Tvang eller tilvisning?	83
7.2	Legitim argumentasjon – formålsrasjonell konsekvenslogikk med mål og resultatstyring	84
8	Konklusjon	87
8.1	Hva var spørsmålet?	87
8.2	Hva ble svaret?	87
8.2.1	Hvordan kan funnene belyse oppgavens tema?	88
8.3	Ny bosettingsordning? – fortsatt uvisst	89
	Litteraturliste	90
	Vedlegg 1 – Oversikt over høringsuttalelser	96
	Vedlegg 2 – Analyser av kommunene	98
	 Figur 1 – Komponenter i en instrumentell konsekvenslogikk	9
	Figur 2 – Høringsuttalelser fordelt på aktørgruppene	19
	Figur 3 – Klassifisering av aktørene	22
	Figur 4 - Dagens bosettingsordning fra 2002.....	34
	Figur 5 - Antall bosatte flyktninger i perioden 2007-2011	
	Figur 6 – Prosentandel flyktninger bosatt innen seks og tre måneder i perioden 2007-2011	
	Figur 7 – Høringsforslag om ny bosettingsordning for flyktninger	41
	Figur 8 - Klassifisering av departementene.....	43
	Figur 9 - Klassifisering av kommunale aktører.....	44
	Figur 10 - Klassifisering av direktorater og andre offentlige instanser.....	46
	Figur 11 – Klassifisering av fylkesmenn.....	47
	Figur 12 – Klassifisering av andre organisasjoner	48
	Figur 13 – Oppsummering av aktørenes holdning til tilvisningsretten vedrørende antall flyktninger	50
	Figur 14 – Klassifisering av aktørenes holdning til en tilvisningsrett vedrørende type flyktninger	56
	Figur 15 – Hvor aktørene skiller seg i konsekvenslogikken	62
	Figur 16 – Andelen kommuner som har blitt anmodet å bosette flyktninger i 2008-2010.....	98
	Figur 17 – Andel anmodede kommuner som har vedtatt å bosette flyktninger for 2008-2010	99

1 Innledning

1.1 Ny bosettingsordning for flyktninger – statlig styring eller kommunalt selvstyre?

«Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innvandringsfeltet. Statlig styring av kommunesektoren bør skje gjennom utforming av rammer og fastsetting av overordnede mål» (St.meld. nr. 17 1996-97, 90)

Kommunenes handlefrihet er en verdi som historisk sett har hatt stor betydning i Norge (Jenssen 1995, 131). Prinsippet har også stått som en grunnleggende tanke i utformingen av tiltak for bosetting av flyktninger, slik sitatet over illustrerer. Men hva skjer når de 'overordnede målene' ikke blir nådd? I februar 2012 satt det 2495 flyktninger i mottak som ventet på bosetting i en kommune. 76 % av disse hadde ikke fått tilbud om en bosettingskommune. Aldri før har så mange flyktninger, som har fått godkjent opphold i Norge, ventet i mottak på bosetting i en kommune (IMDi 2012). I en debatt i Stortingets spørretime som omhandlet asylpolitikken i Norge i mars 2012 uttrykte statsminister Jens Stoltenberg (2012) en sterk bekymring for utviklingen:

«Vårt problem er at det nå er 2 459 mennesker som sitter i asylmottak i Norge, som skal bosettes, som er forfulgt, og som trenger beskyttelse, men som kommunene sier nei til.»

I dagens bosettingsordning fra 2002 er bosetting av flyktninger en frivillig kommunal oppgave. Dette betyr at kommunene kan bestemme *hvor mange* og i stor grad *hvem* de vil bosette (Ibenholt og Bakli 2009, 38). I januar 2011 sendte Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) ut et høringsbrev: «Forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting». Bakgrunnen for høringsbrevet er at dagens bosettingsordning over flere år ikke har oppfylt målene om at flyktninger skal bosettes innen seks måneder, og innen tre måneder for enslige mindreårige. I høringsbrevet fremmer BLD flere endringsforslag, men en helt sentral endring er et forslag om at fylkesmannen skal kunne tilvise flyktninger til kommunene, hvis kommunene ikke blir enig om en fordeling. I høringsbrevet beskrives denne tilvisningsretten som *«muligheten for statlig tilvisning både i antall flyktninger som skal bosettes totalt sett fordelt på fylkene og i den enkelte kommunen, samt hvilke personer den enkelte kommune skal bosette»* (BLD 2011a, 9). Dette innebærer en mulighet for statlig tilvisning både for *hvor mange* flyktninger en kommune skal bosette, og

hvem, altså hva slag type flyktninger¹ de skal bosette. Tilvisningsrett er et 'nytt' ord brukt av BLD til å omtale endringsforslaget². Det er viktig å presisere at forslaget innebærer en sterkere statlig styring av kommunene, og at staten, gjennom fylkesmannen, vil kunne overstyre kommunale vedtak om bosetting av flyktninger i den enkelte kommunen. Dette endringsforslaget bryter derfor med tidligere tradisjoner i bosettingspolitikken, der et grunnleggende prinsipp har vært at bosettingsordningen skal være fundamentert på kommunal selvstyre og frivillighet. Svært mange aktører viser seg å være imot at staten skal overstyre kommunene, selv om det kan vises til manglende måloppnåelse over tid. Så hvorfor er så mange aktører imot sterkere statlig styring?

1.2 Tema

Oppgavens overordnede tema er forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre i offentlig forvaltning. Norge er en enhetsstat hvor prinsippet om lokalt selvstyre står sterkt (Fimreite og Lægreid 2004, 175). Det vil alltid være en diskusjon om hvor stor frihet kommunene skal ha for hver oppgave de får ansvar for. En forutsetning for kommunalt selvstyre er at det finnes valgmuligheter, frihetsgrader og muligheter for skjønnsutøvelse for lokale folkevalgte (Fimreite og Lægreid 2004, 176). Men det lokale selvstyret er under press og det har vært en tendens i retning av sterkere styring av kommunene de senere årene (NOU 2005:6, 35-36, Difi 2010a, Meld. St.12. 2012). Det kommunale selvstyret har en innebygd forutsetning om at den lokale befolkningen selv vil ha de beste mulighetene for å definere hva som er de relevante problemene. Men den lokale folkeviljen behøver ikke nødvendigvis å være identisk med den nasjonale. I et stadig mer integrert samfunn, der den kommunale aktiviteten sjelden bare angår de enkelte lokalsamfunn, er selve forutsetningen at de lokale hensyn alltid skal prioriteres, blitt problematisk (Kjellberg og Hansen 1979, 15-16). Velferdsstaten har medført at kommunesektoren og staten har blitt stadig tettere innvevd i hverandre, og de skal i fellesskap løse offentlige oppgaver (NOU 2005:6, 9). Et godt eksempel på felles oppgaveløsning mellom stat og kommune er bosetting av flyktninger. Men hvordan stiller aktuelle aktører seg til forslaget om sterkere statlig styring av kommunene på bosettingsområde og hvilke hensyn blir vektlagt når styringsforholdet mellom stat og kommune skal vurderes?

¹ Med 'type flyktning' menes blant annet faktorer som flyktningens fysiske og psykiske helse, nasjonalitet, familiesituasjon ol.

² For en nærmere diskusjon av ordet 'tilvisningsrett', se punkt 7.1.

1.3 Problemstilling

Oppgavens problemstilling er som følger:

«Hva kjennetegner sentrale aktørers holdning til høringsforslaget om en ny bosettingsordning for flyktninger, og hvorfor er aktørene for eller imot høringsforslaget?»

I oppgaven vil jeg benytte ordet tilvisningsrett i tråd med BLDs beskrivelse over, ved at det inkluderer både antall flyktninger en kommune skal bosette og hvilken type flyktninger. Det viser seg midlertidig at ordet tilvisningsrett tillegges ulik betydning blant aktørene i høringsrunden. Jeg vil derfor analysere disse to endringene separat, men med hovedfokus på tilvisningsretten vedrørende antall flyktninger.

Første del av problemstillingen vil kartlegge holdninger og argumentasjon vedrørende tilvisningsretten blant sentrale aktører. Det er to aspekter som blir utforsket:

- 1) *Er aktørene for eller imot en tilvisningsrett?* Jeg vil kartlegge aktørenes holdning til tilvisningsretten både når det gjelder antall flyktninger en kommunen skal bosette og type flyktning.
- 2) *Hvordan begrunner aktørene sine holdninger?* Jeg vil tydeliggjøre hvilke argumenter aktørene bruker for å underbygge sine standpunkt, og identifisere hvilke overordnede spørsmål og uenigheter som preger debatten.

I kartleggingsdelen vil jeg klassifisere hver enkelt aktør basert på om de støtter eller går imot forslaget om tilvisningsrett, samt forsøke å identifisere likheter og ulikheter på tvers av ulike aktørgrupper. I tillegg vil jeg definere hvilke spørsmål og motstridende hensyn som preger debatten på et mer overordnet nivå.

Andre del av problemstillingen vil gå et steg videre og forsøke å belyse hvorfor aktørene var for eller imot en tilvisningsrett. For dette formål vil jeg benytte meg av tre teoretiske perspektiver; et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv, for å kunne belyse hvorfor aktørene inntar den holdningen de gjør. Spørsmålet som skal besvares er:

- 1) *Hvorfor er aktørene for eller imot en tilvisningsrett?*

Perspektivene vil benyttes supplerende til å gi en helhetlig forståelse av hvorfor aktørene var for eller imot en tilvisningsrett. Avslutningsvis vil jeg i tillegg forsøke å heve blikket og

diskutere hvordan aktørenes holdninger til tilvisningsretten kan gi et innblikk i oppgavens overordnede tema; forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre i offentlig forvaltning.

For å besvare problemstillingen baserer oppgaven seg på følgende metode og empirisk materiale: For det første baserer oppgaven seg på tekstanalyser, nærmere bestemt argumentasjonsanalyse, av offisielle dokumenter fra høringsrunden. For det andre har jeg intervjuet et utvalg sentrale aktører i høringsprosessen for å supplere de offisielle høringsuttalelsene. Oppgaven bygger også videre på funn fra en tidligere avlevert semesteroppgave ved Universitetet i Oslo: SVT4407 – Institusjonell teori, som omhandler samme tema³.

1.4 Et teoretisk rammeverk

I oppgaven vil jeg som nevnt over benytte meg av tre teoretiske perspektiver for å besvare problemstillingen; et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv. De tre perspektivene er ulike analytiske perspektiver som kan bidra til å forklare beslutningsprosesser og endringer i offentlig forvaltning (Christensen og Whist 2011, 66). Det første perspektivet er et *instrumentelt perspektiv*. Det instrumentelle perspektivet legger til grunn at aktørene har begrenset rasjonalitet, og er opptatt av å kartlegge mål og middel-forståelser hos aktørene, altså aktørenes konsekvenslogikk. Perspektivet fokuserer også på hvordan formelle organisatoriske strukturer og organisasjoners ansvarsoppgaver legger føringer på adferd. Det andre perspektivet er et *kulturperspektiv* som legger vekt på stiavhengighet og kulturelle normer og verdier. Stiavhengighet handler kort sagt om antagelsen om at når en 'sti' er valgt for en organisasjon, så vil relevante aktører justere sine strategier for å tilpasse seg eksisterende innretning og praksis, noe som begrenser mulighetene for endring i institusjoner. Kulturelle normer og verdier kan også legge føringer på aktørenes adferd, da det legges til grunn at aktørenes handlinger i stor grad styres av hva som ansees som passende innenfor organisasjonskulturen. Tilslutt vil jeg trekke på *myteperspektivets* fokus på hvordan den institusjonaliserte konteksten som aktørene handler innenfor, kan forme aktørers oppfatninger om hva som er riktig, og hvilke sannheter som blir tatt for gitt i en gitt

³ I semesteroppgaven var høringsbrevet og høringsuttalelsene til et mindre utvalg aktører i høringsrunden (totalt 12 av de 135 høringsuttalelsene) gjenstand for analyse. Kartleggingen og analysen i denne oppgaven vil derfor bygge videre på funn fra semesteroppgaven der det er hensiktsmessig, men med et utvidet omfang. I tilfeller der slutninger eller konklusjoner er hentet fra semesteroppgaven vil det siteres på normalt vis.

tidsperiode. Søkelyset vil være rettet mot bruken av rasjonaliserte myter, dekontekstualisering og konkurrerende myter.

Jeg vil benytte perspektivene supplerende, og ikke konkurrerende, for å få et mest mulig helhetlig bilde på hvorfor aktørene er for eller imot en tilvisningsrett. Aktørene i det offentlige handler normalt ut i fra en kompleks handlingslogikk, fordi det er en rekke ulike hensyn de må ta som medlemmer av det offentlige apparatet. Derfor er det nødvendig å diskutere det komplekse og dynamiske samspillet som foregår mellom instrumentelle, kulturelle og mytepregede prosesser og effekter (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 200). Jeg vil derfor også diskutere samspillet og skjæringspunktet mellom de ulike perspektivene der dette er relevant. Ved å bruke perspektivene ønsker jeg også å si noe om hvordan aktørenes holdning til tilvisningsretten gir et innblikk i hvilke oppfatninger som råder og ansees som legitime vedrørende styringsforholdet mellom stat og kommune.

1.5 Hvorfor er dette interessant?

Casestudien er en studie av både det spesifikke og det generelle (Gerringer 2007, 80).

Bosetting av flyktninger er denne oppgavens spesifikke emne. Bosetting av flyktninger er et interessant politikkområde som krysser forvaltningsnivåer, og angår både internasjonal, nasjonal, regional og kommunal politikk. Ved å besvare problemstillingen vil jeg forsøke å gi et innblikk i sentrale aktørers synspunkter og argumentasjon innenfor et gjennomgripende politikkområde. Et oppdatert og grundig kunnskapsgrunnlag er nødvendig for å ta forsvarlige og gjennomtenkte beslutninger. Beslutningene som tas vil både påvirke flyktningers første møte med et nytt liv og videre integrering i det norske samfunnet, og ikke minst hverdagslivet i lokalmiljøene som skal ta imot flyktningene og integrere dem i samfunnet. Det er derfor viktig med et godt kunnskapsgrunnlag om hvilke utfordringer og motstridende syn som preger flyktning- og bosettingspolitikken, for å kunne finne de beste løsningene.

Men en casestudie er også en studie av det generelle og skal bidra til å si noe om sosiale fenomener utover det enkelte casen. Tidligere studier viser at det har vært en økende trend til statlig styring av kommunene de siste ti årene (Difi 2010a, 71, Meld. St.12. 2012, NOU 2005:6). Jeg mener at det derfor er interessant å utforske et konkret politikkområdet der ulike hensyn og verdier står mot hverandre i spørsmål som berører styringsforholdet mellom stat og kommune, og hva som ansees som legitime grunner for eventuelt å endre dette

styringsforholdet. I den sammenheng er det et mål at denne oppgaven skal kunne bidra til, ved hjelp av de teoretiske perspektivene, å gi innsikt i hvilke spenninger som kan prege politikkområder der stat og kommune i felleskap har ansvar for gjennomføring.

1.6 Oppgavens struktur

Oppgavens struktur blir som følger: I kapittel 2 vil jeg først redegjøre for de tre teoretiske perspektivene som vil brukes som analytisk rammeverk, og beskrive hvordan de vil bli anvendt i oppgaven. Deretter vil jeg i kapittel 3 skissere oppgavens metodiske tilnærming med case som forskningsdesign. I metodekapittelet vil jeg presentere dokumentanalysen og intervjuenes formål, utvalg og fremgangsmåten, samt diskutere metodenes validitet og reliabilitet. Videre vil jeg i kapittel 4 kort beskrive det kommunale selvstyrets verdigrunnlag og forholdet til statlig styring, før jeg redegjør for utvikling i bosettingspolitikken frem til i dag. I kapittel 5 vil jeg ta for meg problemstillingens første del, nemlig hva som kjennetegner aktørers holdning og tilhørende argumentasjon: Empirikapittelet starter med en kartlegging av hver enkel aktørs holdning til tilvisningsretten, for deretter å fremstille hvilke generiske tendenser som finnes innad i og på tvers av aktørgruppene. Videre identifiseres de overordnede spørsmålene og uenighetene i debatten basert på aktørenes argumentasjon. På bakgrunn av funnene i empirikapittelet, vil kapittel 6 gå et steg videre å forsøke og besvare problemstillingens andre del, nemlig hvorfor aktørene inntar den holdningen de gjør. I analysekapittelet vil de tre teoretiske perspektivene bli benyttet supplerende for å gi et mest mulig helhetlig bilde ved å belyse ulike aspekter ved aktørenes holdning. I kapittel 7 vil jeg heve blikket og se funnene i sammenheng med oppgavens overordnede tema; forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre i offentlig forvaltning. Avslutningsvis i kapittel 8 vil oppgaven oppsummeres og konklusjonen presenteres.

2 Tre teoretiske perspektiver

«Theories make facts useful by providing us with a framework for interpreting them and seeing their relationships to one another» (Manheim, et al. 2006, 15)

Teorier kan være et hjelpemiddel til å analysere forskningsmaterialet, ved å gi det et rammeverk for å tolke empiriske funn og se dem i en kontekstuell sammenheng. Selv om funn ikke vil være generaliserbare ut i fra kun en case, kan det med bruk av teoretiske perspektiver gi verdifull innsikt i mer generelle tendenser i universet som casen representerer. Oppgavens overordnede tema (univers) og problemstilling vil belyses ved bruk av tre teoretiske perspektiver; et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv. Det er ofte nødvendig å kombinere ulike teoretiske perspektiver for å kunne beskrive og forklare komplekse sosiale fenomener (Thelen 1999, 380). Aktørene i det offentlige handler normalt ut i fra komplekse handlingslogikker, fordi det er en rekke ulike hensyn de må ta som medlemmer av det offentlige apparatet. Derfor er det nødvendig å diskutere det komplekse og dynamiske samspillet som foregår mellom instrumentelle, kulturelle og mytepregede prosesser og effekter (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 200). Perspektivene vil derfor anvendes supplerende, ikke konkurrerende, for å gi et mest mulig helhetlig bilde av aktørenes holdning til forslaget om en tilvisningsrett. Jeg vil nedenfor først kort definere hvordan jeg vil omtale og behandle organisasjonene som deltar i høringsrunden. Deretter gir jeg en innføring i hvert av de tre perspektivene: Jeg innleder med å gi et kort historisk bakteppe for perspektivenes opphav, før jeg forklarer og begrunner hvordan perspektivene vil utnyttes for å analysere oppgavens problemstilling.

Aktører i bosettingsordningen

Bosettingsordningen er en del av den norske offentlige forvaltningsstrukturen. Den kan derfor analyseres som en organisasjon i seg selv, som en del av det norske forvaltningssystemet. Men bosettingsordningen involverer også ulike organisasjoner som i tillegg til å ha sentrale roller i bosettingsordningen, også er aktører på andre arenaer der de har andre ansvarsområder, oppgaver og roller. Disse organisasjonene vil derfor også kunne studeres som separate organisasjoner som kan ha ulike mål, motiver, kulturer og interesser. I oppgaven vil jeg ofte referere til 'aktørene', og dette er da en betegnelse på organisasjoner, både offentlige og frivillige, som har sendt inn bidrag til høringsuttalelsen. Det er stor sannsynlighet for at det er uenigheter innad i disse organisasjonene vedrørende

endringsforslagene som analyseres, og dette har også blitt bekreftet av flere informanter. Jeg vil likevel behandle organisasjonene som enhetlige aktører med enhetlige preferanser, så eventuelle indre uenigheter og konflikter hos organisasjonene vil ikke være gjenstand for undersøkelser i denne oppgaven. Denne begrensningen gjøres av tre grunner: For det første vil det være vanskelig å innhente empiriske data for å studere prosessene innad i organisasjonene som førte frem til høringsuttalelsen. For det andre ville det vært meget tidkrevende arbeid og vanskelig å gjennomføre slike analyser innenfor denne oppgavens rammer. For det tredje mener jeg at den endelige beslutningen som organisasjonen vedtar er interessant uavhengig av interne uenigheter, da beslutningen vil være et resultat av gjennomtenkte diskusjoner og eventuelle kompromisser eller flertallsavgjørelser i organisasjonene.

2.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet bygger på tanken om rasjonelle aktører og har sine røtter i 'rational choice'-teori. Teorien baserer seg på en tankegang om at all menneskelig adferd er basert på egeninteresse, og at mennesker er rasjonelle nyttemaksimerende aktører (Bosten, et al. 1996). Teorien baserer seg på at rasjonelle aktører har fullstendig formålsrasjonalitet. Dette synet høstet kritikk i Herbert Scotts (1997) klassiske bok: «*Administrative behavior*». I boken skiller Scott mellom det han kaller 'economic man', der aktøren er motivert av egeninteresse og med full kjennskap til alle alternativer og konsekvenser, og 'administrative man', der aktøren handler innenfor bestemte strukturelle rammer, og har ufullstendig kjennskap til alternativer og konsekvenser (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 33). Jeg vil legge til grunn at aktørene har begrenset rasjonalitet i denne oppgaven. Dette fordi problemene offentlige organisasjoner står overfor ofte er komplekse (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 36), og bosettingspolitikken for flyktninger er intet unntak.

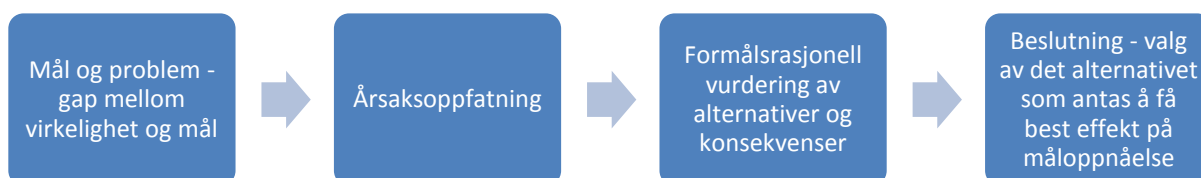
2.1.1 Instrumentell konsekvenslogikk

Tanken bak det instrumentelle perspektivet er at offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 33). Et demokratisk ideal er at borgerne og deres folkevalgte representanter skal kunne designe politiske institusjoner slik de ønsker (Olsen 2007, 9). Det instrumentelle perspektivet legger derfor til grunn at endringer av institusjoner kan legitimeres hvis det vurderes som det beste

alternativet for den aktuelle målsettingen. Perspektivet er opptatt av å kartlegge mål og middel-forståelser hos aktørene (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 34), altså aktørenes *konsekvenslogikk*. Formålsrasjonelle handlinger starter med at organisasjoner har *mål*, altså oppfatninger om noe man ønsker å oppnå eller realisere i framtiden. Målet med en ny bosettingsordning er raskere bosetting av flyktninger. Et *problem* i denne sammenhengen kan defineres som en oppfattet avstand mellom ønsket og eksisterende situasjon. Problemet ved dagens bosettingsordning er manglende måloppnåelse med hensyn til oppsatte tidsmål over lengre tid. Problemløsning vil da innebære handlinger som tar sikte på å redusere eller eliminere denne avstanden (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 35).

For å vurdere ulike alternativer og konsekvenser er det viktig å definere hva aktørene faktisk mener at er årsaken(e) til at det eksisterer et problem, altså aktørenes årsaksoppfatninger. Årsaksoppfatningene vil igjen kunne påvirke hvilke alternativer som ansees som relevante for problemløsningen. Problemdefinering er en fundamental komponent i politikkutforming, og det kan være stor uenighet om hva problemet faktisk er, årsakene til at det eksisterer et problem og et problems alvorlighetsgrad blant ulike aktører (Rochefort, og Cobb 1998, 56). En viktig faktor ved det instrumentelle perspektivet blir derfor å identifisere ulike årsaksoppfatninger hos aktørene. Hvordan aktørene definerer årsakene til manglende måloppnåelse vil være meget vesentlig. Dette vil prege den videre konsekvenslogikken vedrørende hvilke løsninger som er hensiktsmessige og hvilke konsekvenser de vil kunne generere. Tilslutt tar aktørene en beslutning basert på målet, årsaksoppfatningen, og vurdering av ulike alternativer. Figuren under illustrerer hvilke komponenter som vil være aktuelle å identifisere i en instrumentell konsekvenslogikk.

Figur 1 – Komponenter i en instrumentell konsekvenslogikk



En instrumentell beslutningslogikk vil inneholde komponentene over⁴. Første steg er å definere problemet, altså gapet mellom ønsket og faktisk situasjon. Neste steg blir å

⁴ Figuren baserer seg på (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 32) beskrivelse av det instrumentelle perspektivet, men jeg har lagt til elementet om årsaksoppfatning, da dette vil være et viktig element for denne oppgaven.

identifisere hva aktørene anser som årsaken(e) til at det er et gap mellom målet og virkeligheten. Aktørenes årsaksoppfatning legger grunnlaget for neste steg, når aktøren vurderer ulike handlingsalternativer og tilhørende potensielle effekter og konsekvenser. Beslutningen vil tilslutt tas som et resultat av en (begrenset) formålsrasjonell konsekvenslogikk, der det alternativet som antas at vil ha best effekt på ønsket måloppnåelse, blir valgt. Målet med modellen er å kunne identifisere i detalj aktørenes begrunnelse for sine standpunkt. På denne måten er det enklere å peke ut hvor det er aktørene skiller lag med tanke på om de er for eller imot en tilvisningsrett.

2.1.2 Strukturelle rammer og organisasjonenes ansvarsoppgaver

Et annet viktig aspekt i det instrumentelle perspektivet er hvordan aktørenes plassering i de formelle strukturene, og organisasjonens ansvarsoppgaver, kan innvirke på deres holdning til tilvisningsretten. Aktørene i bosettingsordningen er alle organisasjoner som også har andre roller og ansvarsoppgaver i den offentlige forvaltningen. Den formelle organisasjonsstrukturen uttrykker noe om hvem som har rett og/eller plikt til å treffe beslutninger, hva beslutningsaktiviteten bør eller skal dreie seg om, og hvordan denne aktiviteten bør eller skal foregå (Egeberg 1989, 18). Organisasjonsstrukturen er derfor en normativ struktur; den uttrykker forventinger til hvordan en organisasjon bør eller skal handle (Christensen, Egeberg, et al. 2007, 19). Det strukturelle perspektivet legger til grunn at aktørene handler innenfor bestemte formelle rammer som kanaliserer deres tenking og handlinger (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 107). Jeg vil benytte dette aspektet av det instrumentelle perspektivet til å analysere hvordan aktørenes ansvarsoppgaver og plassering i det sektorpolitiske landskapet kan påvirke holdningen til tilvisningsretten.

2.2 Det kulturelle perspektivet

Kulturperspektivet har sin opprinnelse i institusjonell teori. Studiet av institusjoners påvirkning på aktørers adferd og samfunnet generelt kan føres så langt tilbake som til antikken og Aristoteles, og institusjonell teori bygger videre på tanker fra store navn som Emile Durkheim, Max Weber og Peter Selznick (Peters 2001, 3, 26). Nyere institusjonell teori er det kulturelle perspektivets fundament, og da spesielt trekk fra James March og Johan P. Olsens mangeårige og dynamiske arbeid, som startet med klassikeren ”*New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*” fra 1984. Artikkelen var en kritikk av det ensidige

fokuset på individualistisk adferd i politiske analyser, og introduserte igjen et fokus på normer og verdier som forklarende faktorer på organisatorisk adferd. Dette kan sees i sammenheng med Peter Selznick (1957/1997:18-19) skille mellom organisasjoner og institusjoner, der førstnevnte består av formelle strukturer, regelverk og vedtatte og utalte målsetninger. En institusjon er derimot et produkt av sosiale prosesser og gradvis fremvokste uformelle verdier og normer. De fleste organisasjoner har både organisatoriske og institusjonelle trekk. Kulturperspektivet vektlegger hvordan de institusjonelle normene og verdiene påvirker adferd, i motsetning til det instrumentelle perspektivets vektlegging av formelle regler og struktur. I denne oppgaven vil kulturperspektivet trekke på elementer fra to institusjonelle tilnærminger; den historiske institusjonalismen, der stivhengighet er et avgjørende element, og den normative institusjonalismen, der kulturelle normer og verdier dominerer.

2.2.1 Historisk og normativ institusjonalisme

Den historiske institusjonalismen bygger på tanken om stivhengighet. Stivhengighet handler kort sagt om antagelsen om at når en 'sti' er valgt for en organisasjon i etableringsfasen, så vil relevante aktører justere sine strategier for å tilpasse seg eksisterende innretting og praksis (Thelen 2003, 219, Thelen 1999, 385). Organisasjonen blir altså preget av de valg som blir foretatt i etableringsfasen. Selv om perspektivet åpner for små endringer underveis, vil de opprinnelige valgene tatt i etableringsfasen begrense mulighetene for endring senere. Når politikere da skal redesigne institusjoner, vil de altså bli begrenset av et integrert kulturelt rammeverk (Thelen 1999, 386), noe som vanskeliggjør endring. Stivhengighet baserer seg på at det er vanskelig å endre institusjonell praksis. Selznick (1957/1997:27) forklarer motstand mot endring ved at med innføringen av verdier i en institusjon, oppstår det en motstand mot forandringer. Folk får en følelse av personlig tap; gruppens eller samfunnets identitet blir krenket; det er med den største motvilje og beklagelse at de bøyer seg for økonomiske og tekniske hensyn. 'Stien' som vil være utgangspunktet i denne oppgaven, er at dagens bosettingsmodell bygger på kommunal frivillighet, noe som vil bli endret hvis det innføres en tilvisningsrett. Stivhengighet legger altså til grunn at det vil være naturlig at det er en stor motstand mot å endre grunnleggende trekk ved dagens bosettingsmodell. Den historiske institusjonalismen forklarer at endringer likevel kan skje, men kun systemer i krisetilstander kan frigjøre seg fra tidligere rammer (Thelen 1999, 399). Et slik 'sjokk' kan dermed rettferdiggjøre endringer som ellers ikke ville vært mulig. For denne oppgaven vil en slik krisesituasjon kunne være den manglende måloppnåelsen over

flere år, og de negative konsekvensene dette medfører; både økonomisk og for flyktningene som må vente i lang tid på å bli bosatt i en kommune.

Den normative institusjonalismen baserer seg på March og Olsens '*logic of appropriateness*'. '*Logic of appropriateness*' baserer seg på tanken om at hva som er passende adferd for en aktør i en aktuell situasjon blir definert av politiske og sosiale institusjoner, og blir overført mellom aktører gjennom sosialisering (March og Olsen 1989, 23-24). Å handle passende (*appropriate*) er da å følge den etablerte institusjonelle praksisen som følger av den kollektive forståelsen om hva som er sant, fornuftig, naturlig, riktig og bra i institusjonen (Olsen 2007, 3). I motsetning til det instrumentelle perspektivet, der preferanser og forventninger av handlingers konsekvenser er det viktigste, vektlegger det kulturelle perspektivet hva som ansees som passende adferd (Christensen og Røvik 1999, 160). Hva som er passende i offentlige organisasjoner kan variere (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 202), da ulike organisasjonskulturer kan ha ulike kulturelle verdier og normer. Dette betyr at aktørene som er gjenstand for analyse i denne oppgaven kan ha ulike oppfatninger av hva som er passende adferd, ut i fra hva slags uformelle normer og verdier som er styrende i deres organisasjon. I March og Olsens normative institusjonalisme skilles det ikke mellom formelle og uformelle regler. Jeg vil i denne oppgaven følge Christensen og Rørvik (1999) råd om å skille mellom overnevnte. Formelle regler vil derfor inngå i det instrumentelle perspektivet, mens uformelle normer og verdier vil i denne oppgaven falle inn under det kulturelle perspektivet.

2.2.2 Stiavhengighet og passende adferd – en og samme ting?

Peters (2001:141) problematiser i sin bok "*Institutional Theory in Political Practice. The New Institutionalisme*" om institusjonelle teorier egentlig kan sies å være en felles teoretisk tilnærming med ulike vinklinger, eller om det faktisk er fundamentale skiller mellom ulike institusjonelle teorier. Han fremholder at March og Olsens normative tilnærming til institusjoner virker relativt lik den historiske tilnærmingen (Peters 2001, 145). Stiavhengighet og hva som er passende adferd henger tett sammen. Et sentralt element i faglitteraturen om organisasjonskultur omhandler stiavhengighet. En offentlig organisasjon blir etablert i en bestemt periode, og den kulturelle konteksten i etableringsfasen vil senere prege den sterkt (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 56).

De to tilnærmingene skiller seg midlertidig med hensyn til hvordan de ser på endring, et skille jeg også vil benytte i denne oppgaven. Peters (2001:147) skriver at den mest fundamentale forskjellen mellom de institusjonelle tilnærmingene er hvordan de forklarer endringer. Er endring sett på som en normal del av det institusjonelle livet eller er det et unntak fra regelen om stabilitet? Den historiske tilnærmingen ser på store og radikale endringer som et unntak fra regelen, og forklarer radikale endringer ut i fra at eksterne sjokk eller krisesituasjoner påtvinger endring. Den normative tilnærmingen forklarer derimot endring, eller mangel på endring, ut i fra om beslutningene som tas er i tråd de kulturelle verdiene og normene i organisasjonen og hva som ansees som passende adferd.

I denne oppgaven vil jeg skille mellom de to tilnærmingene i analysen, men det er viktig å fremheve at det er en klar overlapp mellom de to. Et eksempel er at hvis en aktør argumenterer imot en tilvisningsrett, kan det være et klart overlapp mellom en historisk og normativ forståelse: En historisk forståelse kan være at bosettingsordningen er preget av stiavhengighet og at aktørene blir formet av de valg som er tatt i etableringsfasen. Men etablert praksis kan også være med å forme en aktørs verdier og normer, så motstand kan forstås både ut i fra stiavhengighet og ut i fra at en tilvisningsrett går imot hva som ansees som passende adferd. Det kan derfor være problematisk å skille direkte mellom hvor stiavhengighet og hvor normer og verdier er avgjørende. Jeg vil derfor ikke forsøke å skape et kunstig skille mellom de to tilnærmingene, men jeg vil benytte dem for å analysere to ulike aspekter: Den historiske tilnærmingen vil knyttes til argumentasjon som omhandler at kommunalt selvstyre alltid har vært et viktig fundament i norsk forvaltning mer generelt, og at dette legger begrensninger på hvilke alternativer aktørene mener er mulig. Den normative tilnærmingen vil kontrastere aktørene med hensyn til at de kan ha ulike kulturer for passende adferd, og at dette kan påvirke deres holdning til høringsforslaget.

2.3 Myteperspektivet

Myteperspektivet skiller seg fra kulturperspektivet ved at de fokuserer på verdier og oppfatninger i omgivelsene, og ikke internt i hver organisasjon (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 76-77).

I denne oppgaven vil skillet mellom det kulturelle perspektivet og myteperspektivet operasjonaliseres som følger: Kulturperspektivet omhandler organisasjonskulturen på to nivåer: både i de individuelle organisasjonene, men også i bosettingsordningen og norsk

forvaltning generelt på nasjonalt nivå. Myteperspektivet går ytterligere opp et nivå og fokuserer på institusjonaliserte kontekster internasjonalt, altså på tvers av landegrenser. De institusjonelle omgivelsene som offentlige organisasjonene må forholde seg til er ofte sammensatte, og lederskapet kan være avhengig av legitimitet fra mange ulike aktører. Med legitimitet menes generaliserte oppfatninger eller antagelser om at handlingene til en enhet er ønskelige, egnet eller passende innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner (Scott 2008, 59). Myteperspektivet har som kulturperspektivet sine røtter i den ny-institusjonelle skolen. Meyer og Rowan (1991:41) skriver at i moderne samfunn eksisterer formelle organisasjoner innenfor institusjonaliserte kontekster. Den institusjonelle konteksten kan forme aktørers oppfatninger om hva som er riktig, og hvilke 'sannheter' som blir tatt for gitt i en gitt tidsperiode. Organisasjoner som inkorporerer ideer og 'oppskrifter' som samsvarer med de rådende oppfatningene i samfunnet, kan øke sin legitimitet og overlevelsessevne, uavhengig av de faktiske resultater og effekter som oppskriften vil kunne generere (Meyer og Rowan 1991, 41).

2.3.1 Legitimering med rasjonaliserte myter og organisasjonsoppskrifter

«Myteperspektivet fokuserer på de sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene som offentlige organisasjoner handler innenfor, også kalt myter» (Christensen m.fl. 2009:76).

Den viktigste grunnen til myteperspektivets økende anvendelse er at offentlig sektor fra begynnelsen av 1980-årene er blitt mer utsatt for ideer og oppskrifter som kommer utenfra og som søker innpass i ulike organisasjoner (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 78). Slik inkorporerer myteperspektivet de mer symbolske aspektene ved offentlig politikk. Offentlige organisasjoner fremstår som mer ekspressive organisasjoner, i betydningen av at de er opptatt av å passe på sitt omdømme i omgivelsene, for eksempel ovenfor media, publikum, overordnede politiske myndigheter eller andre aktører (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 77-78). Legitimering kan skje ved at aktørene knytter synspunktene sine til symboler og verdier som råder i samfunnet på det gitte tidspunktet (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 96).

I dagens samfunn handler ofte passende adferd i moderne organisasjoner om å demonstrere tydelig at ens handlinger og synspunkter er i tråd med en formålsrasjonell konsekvenslogikk. I

skjæringspunktet mellom instrumentell og kulturell adferd kan rasjonaliserte myter stige frem (Christensen og Røvik 1999, 171). Rasjonaliserte myter referer til institusjonaliserte og ‘allmenne’ oppfatninger om hvordan moderne organisasjoner burde handle og struktureres, altså ideer om passende og effektive formelle strukturer, tjenester osv. Ordet ‘myte’ spiller på to aspekter. For det første er disse mytene ofte *oppfattet* å være effektive tekniske verktøy for å oppnå mål. Vitenskapeliggjøring er en viktig forutsetning for autoritet på området organisasjon og ledelse og for spredning av ideer. (Røvik 1998, 75) Rasjonaliserte myter har likevel sjelden systematisk og vitenskapelig dokumentasjon på ønskede effekter. Ved å forsøke å kopiere en oppskrift fra en suksessorganisasjon, kan man likevel selv håpe på lignende effekter. Slik adoptering av organisasjonsoppskrifter fra forbilder kan være et uttrykk for imitasjon. Slike handlinger foretas under ulike grader av usikkerhet, ofte uten at det foreligger noen dokumentasjon som viser at det virkelig er noen sammenheng mellom de oppskrifter man adopterer og den suksessen ens forbilder har hatt (Røvik 1998, 73). For det andre er disse mytene institusjonalisert i omgivelsene, som vil si at de ofte sees på som objektive sannheter og at det blir tatt for gitt at det er rette måte å organisere organisasjoner på. Å bruke slike rasjonaliserte myter kan derfor ha en legitimerende effekt (Christensen og Røvik 1999, 172). Jeg vil benytte myteperspektivet til å studere om aktørenes syn på konkrete rasjonaliserte myter som brukes i høringsrunden kan gi en forståelse for hvorfor aktørene har en positiv eller negativ holdning til en tilvisningsrett.

2.4 En dypere forståelse – samspillende perspektiver

I analysekapittelet vil jeg benytte de tre perspektivene til å belyse hvorfor aktørene er for eller imot forslaget om å innføre en tilvisningsrett som en del av en ny bosettingsordning. Et problem med institusjonell teori er at det ofte er vanskelig å falsifisere. Unntak fra reglene kan ofte forklares med at alle institusjoner kan ha noen unntak fra etablerte normer. Dette gjør det vanskelig å teste hypoteser (Peters 2001, 150-151). De tre tilnærmingene har potensial til å belyse både at aktører er for og imot en endring, og jeg vil derfor ikke operere med teoretiske hypoteser som skal bekreftes eller falsifiseres. Mitt mål med denne oppgaven er ikke å teste perspektivenes ‘forklaringskraft’ eller sette de opp mot hverandre. Jeg vil bruke perspektivene separat for å belyse ulike aspekter, men også se på skjæringspunktene mellom dem for å få en mest mulig helhetlig forståelse for aktørenes holdning. Perspektivene vil derfor benyttes

supplerende, ikke konkurrerende. Ønsket er å bruke perspektivene til å belyse hvorfor aktørene inntar den holdningen de gjør, altså et analytisk forsøk på å *forstå* bakgrunnen for aktørene holdning. Et av formålene med å bruke perspektivene er å kunne sette funnene inn i et teoretisk rammeverk. Dette gjøres for å kunne vurdere om det er noen generiske trekk som kan ha overføringsverdi for oppgavens overordnede tema; forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre i offentlig forvaltning.

3 Metode

3.1 Forskningsdesign

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for oppgavens metodiske tilnærming. Oppgaven er meldt inn til og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Oppgaven kan defineres som en casestudie og jeg vil først begrunne valg av case og hvorfor casestudiet kan være fruktbart for å besvare oppgavens problemstilling. Deretter vil jeg presentere det empiriske grunnlaget som oppgaven er basert på; 1) offisielle dokumenter fra høringsrunden, og 2) intervjuer med sentrale aktører i høringsrunden. I begge tilfeller vil jeg først presentere hva formålet har vært med den aktuelle metoden, altså hva slags informasjon jeg har ønsket at metoden skal frembringe. Deretter utdyper jeg hvordan jeg har gått frem i innsamlingen og analysen av det empiriske materialet, og begrunner eventuelle valg underveis. Tilslutt vurderer jeg oppgavens validitet og reliabilitet.

3.1.1 Casestudiet - en studie av det spesifikke og det generelle

Jeg vil forsøke å belyse oppgavens tema ved å gjennomføre en casestudie av hvordan forslaget om en ny bosettingsmodell for flyktninger ble mottatt og debattert. Casestudien er en studie av både det spesifikke og det generelle (Gerringer 2007, 80). King, Keohane og Verba (1994) utdyper dette ved å uttrykke at ideelt sett burde alle forskningsprosjekter tilfredsstillende to kriterier; 1) de skal stille spørsmål som er 'viktige' i den virkelige verden, og 2) de skal bidra til å øke vår kollektive evne til å konstruere vitenskapelige forklaringer på sosiale fenomener. Bosetting av flyktninger er denne oppgavens spesifikke emne. Bosetting av flyktninger er et aktuelt og spenningsfylt politikkområde som krysser forvaltningsnivåer, og angår både internasjonal, nasjonal, regional og kommunal politikk. Ved å besvare problemstillingen vil jeg forsøke å identifisere de store spørsmålene og utfordringene innenfor et gjennomgripende politikkområde. Det er derfor et ønske at denne oppgaven skal kunne bidra med å utvide kunnskapsgrunnlaget innenfor politikkfeltet. Dette er viktig fordi beslutningene som tilslutt tas både vil påvirke flyktningers første møte med et nytt liv og videre integrering i det norske samfunnet, samt lokalmiljøene som skal ta imot flyktningene og integrere dem i samfunnet. Men en casestudie er også en studie av det generelle og skal bidra til å si noe om sosiale fenomener utover det enkelte casen. I den sammenheng

understreker Gerringer (2007:80-81) at det er vesentlig å spesifisere 'universet' som casen skal representere. Universet denne casen vil forsøke å si noe om mer overordnet, er forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre i offentlig forvaltning. Det har vært en økende trend til statlig styring av kommunene de siste ti årene (Difi 2010a, 71, Meld. St.12. 2012, NOU 2005:6). I den sammenheng er ønsket at denne oppgaven kan, ved hjelp av de teoretiske perspektivene, bidra med å gi innsikt i hvordan ulike hensyn blir debattert og prioritert i spørsmål som berører styringsforholdet mellom stat og kommune i offentlig forvaltning.

Oppgaven er en casestudie av én bestemt høringsrunde, men inkluderer en analyse av totalt 135 høringsuttalelser fra ulike aktører. Gerringer (Gerringer 2007, 17-37) diskuterer forskjellen på en casestudie og en *cross-case*-studie. Han problematiserer hvordan casestudier med N =1 ikke eksisterer, og at en casestudie ofte kan inkludere mange *within-cases*, altså flere case innenfor den overordnede casen. Han skriver videre at det er formålet med undersøkelsen, og metodene som brukes, som bestemmer hva forskningsdesignet kan beskrives som. I oppgaven klassifiserer jeg de 135 aktørene ut i fra om de er for eller imot en tilvisningsrett. Akkurat dette vil ha trekk av en ren statistisk opptelling. Jeg vil likevel betegne opplegget som en casestudie siden jeg i oppgaven etterstreber fylldige beskrivelser og en utdypende forståelse av hvorfor aktørene inntar sine holdninger. Jeg vil derfor benytte kvalitative metoder der jeg går i dybden for å få innsikt i hver enkelt aktørs holdning.

Så hvorfor en casestudie? Casestudien er godt egnet dersom man ønsker å få innsikt i prosesser i forbindelse med avgjørelser (Yin 2009, 12). For å få innsikt i hvorfor aktørene argumenterer og inntar den holdningen de gjør, er det avgjørende å få et helhetlig bilde av en kompleks situasjon. Et av casestudiets styrker, som også er fundamentalt i denne oppgaven, er å få et innblikk i hva aktørene selv ser på som grunnen eller motivasjonen for sin handling. For å finne ut dette må man se konteksten, situasjonen og handlingsmulighetene fra aktørenes synspunkt (Gerringer 2007, 70-71). Bergström og Boreús (2005:145) påpeker at det kan være en spenning mellom en avsenderorientert og tolkerorientert tolkning, og at det er viktig å vite hva slags tolkning man etterstreber. Ofte trenger man et innblikk i hva aktøren selv ser på som grunnen eller motivasjonen for sin handling (Gerringer 2007, 70). I oppgaven vil jeg innta en avsenderorientert tolkning i kartleggingsdelen, der jeg vil forsøke å vurdere aktørenes holdning ut i fra deres intensjon og kontekst. I analysedelen vil jeg derimot innta en

tolkerorientert tilnærming, der jeg benytter de teoretiske perspektivene til å forsøke å gi en helhetlig forklaring på hva som kan ha virket inn på aktørenes holdning og argumentasjon.

3.2 Det empiriske grunnlaget for analyse

For å besvare problemstillingen har jeg benyttet meg av følgende kilder: 1) offisielle dokumenter fra høringsrunden, og 2) supplerende intervjuer med sentrale aktører. Videre vil jeg presentere de to metodene separat, og beskrive formålet med metoden, utvalg av tekster/informanter og fremgangsmåte i datainnsamling og analyse.

3.2.1 Analyse av offisielle dokumenter i høringsrunden – formål, utvalg og fremgangsmåte

Høringsrunden er selve grunnlaget for oppgaven, og naturligvis en avgjørende kilde til å besvare problemstillingen. Høringsbrevet og høringsuttalelsene kan for det første gi en tydelig oversikt over hvilke aktører som er for og imot endringsforslagene. For det andre egner høringsbrevene seg til å gjennomføre en analyse av hvilke hensyn og utfordringer som preger debatten ved å analysere aktørenes argumentasjon.

Jeg vil gjennomføre en argumentasjonsanalyse av høringsbrevet «Forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting» utsendt av BLD 31.01.2001, og samtlige høringsuttalelser i høringsrunden⁵. I kartleggingsdelen (kapittel 5) har jeg valgt å dele høringsuttalelsene inn i fem grupperinger: 1) departementene, 2) kommunene, KS, KS Storbynettverk, fylkeskommunene og Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (FFKF), 3) direktorater og andre offentlige instanser, 4) fylkesmennene, og 5) andre organisasjoner. Fordelingen av høringsuttalelser innenfor de ulike grupperingene er vist i tabellen under.

Figur 2 – Høringsuttalelser fordelt på aktørgruppene

Aktørgruppe	Totalt innkomne høringsuttalelser	Høringsuttalelser med utdypende svar
Departementer	14	3
Fylkesmenn	9	9
Kommunale aktører	90	90
Direktorater og andre offentlige instanser	10	6
Andre organisasjoner og foreninger	12	10
Totalt	135	118

⁵ For detaljert oversikt over alle aktører som har avgitt høringsuttalelse, se vedlegg 1.

Det totalt 135 høringsuttalelser som ble innsendt til BLD. 17 aktører har sendt inn høringsuttalelse, men gir ikke uttrykk for sin holdning da de kun svarer 'ingen merknader' eller lignende. Det er totalt 84 kommuner som har avgitt høringsuttalelse. For å kontrollere om kommunene som har avgitt høringsuttalelse skilte seg fra kommuner som ikke har avgitt høringsuttalelse, gjennomførte jeg analyser som sammenlignet de to gruppene på to variabler; om kommunene var blitt anmodet å bosette eller ikke, og om kommunen hadde vedtatt å bosette flyktninger eller ikke (for mer detaljert informasjon om analysen av kommunene, se vedlegg 2). Oppsummert viser det seg at kommunene som har svart på høringsbrevet har en overvekt av kommuner som blir anmodet å bosette flyktninger sammenlignet med kommuner på landsbasis. Dette kan ha sin naturlige forklaring i at kommuner som har erfaring med bosetting av flyktninger er mer engasjert i politikkområdet enn kommuner som ikke har arbeidet med dette fra før. Siden dette er en åpen høringsrunde hvor alle kommuner har fått muligheten til å delta, mener jeg likevel at disse forskjellene ikke har betydning for kommunenes holdning generelt. Alle kommunene ble invitert til å si sin mening, og det er rimelig å anta at de kommuner som har sterke eller avvikende meninger angående endringsforslaget ville ha uttalt seg.

Argumentasjonsanalyse av høringsbrev og høringsuttalelser

Jeg vil benytte argumentasjonsanalyse for å analysere høringsbrevet og høringsuttalelsene. En argumentasjonsanalyse kan brukes til å beskrive og vurdere det argumenterende innslaget i en debatt (Bergström og Boréus 2005, 145). Denne metoden vil benyttes fordi formålet med analysen av høringsrunden er ikke kun å kartlegge aktørenes holdning, men også hvordan de argumenterer for sin holdning. Dette vil kunne gi et empirisk grunnlag for å analysere hvorfor aktørene er for eller imot tilvisningsretten. Jeg vil bruke en modifisert versjon av Næss' pro- og kontra metode (Bergström og Boréus 2005, 95-99). Denne metoden forsøker å rekonstruere argumentasjonen ved å lokalisere en eller flere *teser*. En *tese* er det som avsenderen argumenterer for eller imot. I høringsrunden vil tesen være om aktørene er for eller imot høringsforslaget. Neste steg er å lokalisere *argumentene*, altså påstandene som støtter eller motsier tesen. I høringsrunden vil dette omhandle hvordan aktørene begrunner at de er for eller imot en tilvisningsrett. Videre kan det være aktuelt å identifisere hvilke *premisser* argumentene og tesen bygger på. Ved å identifisere premisser kan man eksplisitt peke på hvordan avsender generaliserer fra et argument til en konsekvens. Et avgjørende aspekt her vil være å identifisere aktørenes årsaksoppfatning om hvorfor det faktisk eksisterer

et gap mellom nåværende og ønsket situasjon i bosettingsarbeidet. Bergström og Boreús (2005:115) påpeker også viktigheten av eksplisitt å fremheve det underforståtte i en debatt. Det er derfor viktig å fremheve argumenter eller premisser som en holdning bygger på, som ikke eksplisitt kommer til uttrykk.

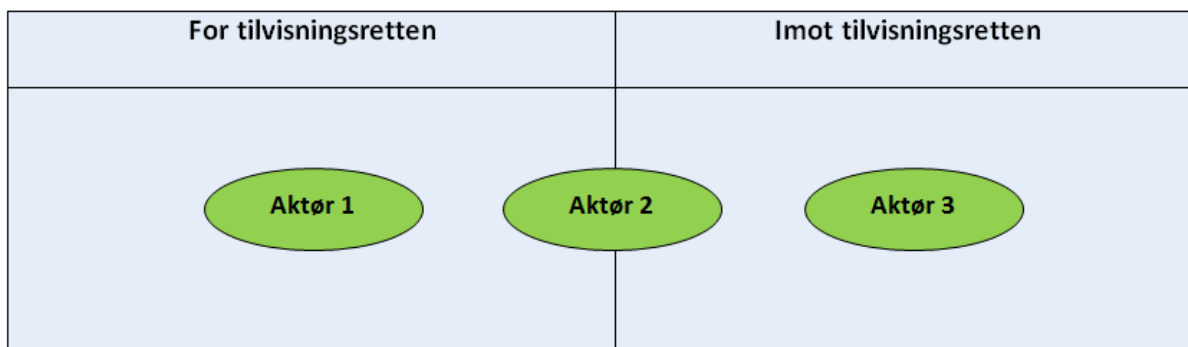
I argumentasjonsanalyser finnes det ulike verktøy man kan velge, og som kan kombineres og modifiseres for det målet man har med sin samfunnsvitenskapelige analyse (Bergström og Boreús 2005, 94). Det kan ofte være overflødig å gjennomføre fullstendige argumentasjonsanalyser av tekster, da det kan være tilstrekkelig og avdekke de viktigste eller vanligste argumentene i en debatt. Argumenter som ikke utmerker seg som argumenter for eller imot tesen(e) kan da utelukkes fra strukturen (Bergström og Boreús 2005, 142-145). Jeg vil derfor i all hovedsak kun inkludere argumentasjon som omhandler tilvisningsretten og forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. Denne avgrensningen har blitt brukt som retningslinje på hva som skal inkluderes og hva som kan utelukkes i analysene. Dette er gjort fordi argumentasjonsanalyser er en tidkrevende metode (Bergström og Boreús 2005, 140), så det er viktig at analysen begrenser seg til det som er nødvendig for å besvare problemstillingen.

Bergström og Boreús (2005:91-92) skriver at argumentasjonsanalyser kan bli brukt til tre formål; 1) deskriptivt, ved å rekonstruere argumentasjonen, 2) vurdere om argumentasjonen lever opp til visse normer, og 3) vurdere en argumentasjons beviskraft. I min analyse vil formålet være å lage en deskriptiv analyse ved å rekonstruere argumentasjonen. Vurderingen om argumentasjonen lever opp til visse normer eller argumentasjonens beviskraft vil være avgjørende for om det tilslutt blir vedtatt en ny bosettingsmodell eller ikke. Denne vurderingen er en oppgave for beslutningstakerne i Stortinget og vil ikke være gjenstand for analyse i denne oppgaven.

Klassifisering av dokumentene i høringsrunden

I kartleggingsdelen vil jeg systematisere aktørene ved å klassifisere høringsuttalelsene basert på om de er for eller imot en tilvisningsrett. En slik klassifisering vil kunne hjelpe og forenkle det store tekstmaterialet, samt å identifisere likheter og ulikheter innad og på tvers av aktørgruppene. Jeg vil skille mellom tilvisningsrettens to aspekter når jeg kartlegger aktørene; altså aktørenes holdning til *hvor mange* flyktninger en kommune skal bosette, og deres holdning til *hvem* kommunene skal bosette, altså type flyktninger.

Figur 3 – Klassifisering av aktørene



Figuren over er ment som et verktøy for å systematisere datamaterialet, og klassifisere hver enkelt aktør. Likevel er det slik at virkeligheten ikke er svart/hvitt, men preget av mer glidende overganger. For denne høringsrunden handler dette om at aktørene kan innta en mellomposisjon. Det viser seg at noen aktører er for en tilvisningsrett generelt, men imot at det er fylkesmannen som skal ha denne oppgaven. Jeg forsøker å ta høyde for dette i kartleggingen på følgende måte: Aktørene som inntar denne holdningen vil markeres ved at de blir plassert på streken mellom de to alternativene for eller imot endring (jamfør ‘Aktør 2’ i figuren over).

3.2.2 Supplerende intervjuer – formål, utvalg og fremgangsmåte

Intervjuene ble gjennomført etter at analysene av de offisielle dokumentene i høringsrunden var gjennomført. Supplerende intervjuer med et utvalg sentrale aktører fra høringsrunden ble gjennomført av tre grunner: For det første vil høringsuttalelser i en offisiell høringsrunde være preget av den formelle prosessen de inngår i, og vil kunne være begrenset både av form, lengde og formelle rutiner. Ved å gjennomføre supplerende intervjuer med spesielt interessante aktører ville det være mulig å få utdypende informasjon om blant annet hvilke vurderinger som var gjort i utarbeidelsen av høringsuttalelsen og kontekstuelle forhold som kan ha påvirket organisasjonens svar. I tillegg ville intervjuene kunne gi utdypende informasjon om aktørens synspunkt på utfordringer knyttet til både dagens og den foreslåtte bosettingsordningen. For det andre gav intervjuene meg muligheten til å spørre ut informantene om andre aktørers holdning og argumenter. Siden intervjuene ble gjennomført etter at jeg hadde analysert alle de skriftlige innleggene i høringsrunden, kunne jeg utfordre informantene med argumenter som andre aktører hadde fremlagt. Slik kunne jeg få informantenes vurdering av motstridende holdninger og argumentasjon. Intervjuene gav også merverdi på et tredje aspekt, da jeg benyttet anledningen til å teste min egen tolkning av

aktørene holdning og argumentasjon, samt å utprøve foreløpige antakelser og tolkninger ut i fra de tre perspektivene. Ved å presentere min oppfatning av høringsuttalelsen som informantens organisasjon hadde sendt inn, kunne jeg få en bekreftelse på om at jeg hadde forstått dem riktig eller ei. Dette var viktig fordi jeg i kartleggingsdelen ønsket å innta et aktørorientert tolkningsperspektiv. Samtidig gav det meg muligheten til å teste ut mine foreløpige tolkninger, ved å stille direkte spørsmål om hvorfor de inntok den holdningen, og hvorfor de førte den argumentasjonen de gjorde.

Utvalg og fremgangsmåte

Jeg har gjennomført totalt sju semistrukturerte intervjuer, med informanter fra følgende organisasjoner: BLD, Kommunal og regionaldepartementet (KRD), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Kommunenes Sentralforbund (KS), og fylkesmennene i Hedmark, Sør-Trøndelag og Vestfold. Utvalget av informanter kan beskrives som et formålsutvalg, som betyr at utvalget er gjort basert på forskerens kjennskap til populasjonen og formålet med studien. Dette kan benyttes hvis forskeren sitter inne med god kunnskap om hvilke aktører som kan være spesielt aktuelle og interessante for å besvare problemstillingen (Tansey 2007). Informantene er valgt ut for å supplere og gi utfyllende informasjon om interessante funn gjort i analysen av høringsrunden. BLD, IMDi og KS ble valgt ut fordi de er helt sentrale aktører i bosettingsarbeidet, både i dagens ordning og i den nye foreslåtte ordningen. KRD og informantene fra fylkesmennene ble valgt på grunnlag at de fremstod som spesielt interessante aktører på bakgrunn av hva som kom frem i deres høringsuttalelser. Fylkesmennene ble systematisk valgt ut basert på at de skilte seg fra hverandre med hensyn til holdning og argumentasjon i høringsuttalelsene.

Valg av informanter innad i organisasjonene ble gjort på følgende måte. Jeg kontaktet direkte personen(e) som underskrev høringsuttalelsene for å sikre at jeg kom til personen i organisasjonen som hadde ansvar for det aktuelle politikkområdet. Alle organisasjonene som ble kontaktet var positive til å stille til intervju. I noen tilfeller ble jeg henvist til andre ansatte i organisasjonen fordi de aktuelle personene selv mente at andre ville være bedre egnet til å gi informasjon om den aktuelle høringsuttalelsen og oppgavens tema. Dette gjør at utvalget inkluderer informanter med ulike stillinger i organisasjonene; både øverste ledere, mellomledere og seniorrådgivere. Fellesnevneren er at de alle har lang erfaring innenfor feltet, og at de var aktivt med i å utforme høringsuttalelsene.

Siden informantene jobber spredd utover Norge og i utlandet ble fire av intervjuene gjennomført personlig, mens tre ble gjennomført over telefon. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd etter samtykke fra informantene, og transkribert etter endt intervju. Informantene er anonymisert i oppgaven, men det er likevel muligheter for at de kan identifiseres indirekte gjennom organisasjon og ansvarsområde. Informantene ble informerte om dette ved intervjustart. Jeg tydeliggjorde at de skulle gi beskjed hvis det var noe som ikke skulle knyttes direkte til dem eller deres organisasjon, altså om de gav informasjon som Goldstein (2002:671) refererer til som «*not for attribution*». Dette betyr at informasjonen kan brukes eller siteres så lenge organisasjonen eller informanten ikke blir identifisert som kilden. I tillegg har informantene fått mulighet til å godkjenne alle sitater som er direkte koblet til deres organisasjon. Dette skillet mellom offisielle standpunkt og uoffisiell informasjon var viktig å tydeliggjøre for informantene. Slik kunne jeg legge til rette for at informanten ikke holdt tilbake nyttig informasjon som kunne hjelpe meg å få en bedre forståelse av den kontekstuelle situasjonen aktørene jobber innenfor.

Semistrukturerte intervjuer med nøkkelinformanter

Informantene som er intervjuet kan beskrives som nøkkelinformanter. Nøkkelinformanter er bærere av informasjon og kunnskap som forskeren kan nyttiggjøre seg av. Deres subjektive opplevelse gir viktig info til å forstå, tolke og forklare hendelser og prosesser. Derfor er det viktig å forstå informanter på deres premisser og ut i fra deres egen referanseramme (Andersen 2006). Dette var et av hovedmålene med intervjuene; å få mer detaljert informasjon om aktørenes egen oppfatning av situasjonen og utfordringene de stod overfor.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer med åpne spørsmål. Leech (2002:665) beskriver semistrukturert intervjuer som en god metode i tilfeller hvor intervjueren allerede har god kjennskap til temaet, men ønsker mer inngående informasjon om detaljer og aktørenes perspektiv. Formålet med intervjuene var nettopp dette: Å innhente mer detaljert kunnskap og innsikt om aktørenes synspunkter, samt teste ut noen av mine foreløpige tolkninger. Siden intervjuene fant sted etter analysen av høringsrunden, hadde jeg et godt utgangspunkt til å utvikle gode spørsmål for å innhente tilleggskunnskap som kunne supplere analysen av de offisielle dokumentene. Jeg hadde ingen fast struktur på intervjuene, siden intervjuene ble tilpasset hver enkelt informant. Dette tillot også rom for å spille videre på interessante aspekter som kom opp i samtalen. Andersen (2006) skriver at fraværet av fast

struktur i et intervju ikke står i motsetning til å ha en klar analytisk struktur. En løs samtale kan være fruktbar hvis forskeren har en klar forståelse av grunntrekkene ved en empirisk situasjon og klare teoretiske forutsetninger knyttet til å systematisere og tolke samtalen.

Gode forkunnskaper kan være en styrke, men det kan også være fare for 'modellens tyranni', nemlig at man ikke er åpen for kritikk av egne forutsetninger, tolkninger eller alternative forklaringer (Andersen 2006). Det vil alltid være en fare for at en forsøker å tilpasse empirien til sine egne antagelser og foreløpige konklusjoner. Jeg var hele veien bevisst denne faren og forsøkte i så stor grad jeg kunne være åpen for alternative tolkninger. Jeg påpekte også tydelig for informantene de tilfeller hvor jeg la frem mine hovedfunn, Jeg spurte deretter om dette var et bilde de kjente seg igjen i og om de hadde andre viktige aspekter som jeg ikke hadde inkludert. Jeg mener at det var en riktig strategi å sette meg inn i høringsrunden i så stor grad som mulig, siden den inneholdt helt essensiell informasjon om aktører og situasjonen aktørene stod overfor. Dette sikret at jeg benyttet intervjuene til å innhente ny informasjon som ikke kunne innhentes gjennom dokumenter fra høringsrunden.

3.3 Validitet og reliabilitet

Det er ulike holdninger til hvordan validitet og reliabilitet i kvalitativ forskning skal vurderes (Bryman 2004, 272), men de overordnede spørsmålene som skal besvares er i all hovedsak de samme: Validitet handler kort sagt om oppgavens datamateriale er relevant for å svare på oppgavens problemstilling (Hellevik 2002, 102). Reliabilitet omhandler om innsamlingen og bearbeidelsen av materialet er gjort på en nøyaktig måte, altså om andre forskere kunne fått tilsvarende slutninger hvis de hadde gjort den samme undersøkelsen med det samme materialet (Hellevik 2002, 53, 183).

3.3.1 Validitet – er materialet relevant for problemstillingen?

Som nevnt over finnes det ulike holdninger til hvordan validitet i kvalitativ

forskning skal vurderes (Bryman 2004, 272). Jeg vil benytte Kjeldstadlis (1999:161-173) fire kriterier for å vurdere om kildegrunnet er egnet til å besvare problemstillingen, altså for å vurdere oppgavens validitet. Kriteriene gjennomgår på en god måte ulike aspekter som kan vurdere om det empiriske grunnlaget er utfyllende og relevant for å besvare problemstillingen. Disse fire kriteriene er tilgjengelighet, ytre kildekritikk, innhold og indre

kildekritikk. *Tilgjengelig* handler om hvilke kilder som er tilgjengelige, og om de er fullstendige og representative. George og Bennett (2005:94-98) advarer mot utfordringer når man skal rekonstruere en politisk debatt, som bruk av ensidig kildemateriale, bruk av sekundærdata, tilgang på originaldata, se dokumenter i en historisk kontekst ol. Dokumentene i høringsrunden er offentlige, noe som gjør at jeg har tilgang på originaldata for alle aktører som har innsendt høringsuttalelser. Jeg analyserer også samtlige høringsuttalelser, slik at det ikke er utvalgsfeil. Det er ikke alle aktører som ble invitert til høringsrunden som har svart, men jeg anser ikke det som et problem da det kan forventes at aktørene som har en mening om saken har sendt inn svar. Med dette som bakgrunn, mener jeg at utvalget representerer de aktører som kan sies å være sentrale og berørte av endringsforslagene. I tillegg bruker jeg intervjuene til å nyansere og supplere funnene fra analysen av høringsdokumentene, slik at jeg ikke kun har et ensidig kildemateriale. Den *ytre kildekritikken* handler om å identifisere tekstens opphav og formål. Siden undersøkelsen kun skal analysere offentlige dokumenter knyttet til høringsrunden er opphav og formål tydelig; høringsdokumentene er skrevet med hensikten om å avgi en holdning til et forslag i en formell høringsrunde. Det tredje punktet til Kjelstadli er å *finne innholdet*, altså holdning til endringsforslaget. Jeg vil som beskrevet tidligere anvende argumentasjonsanalyse som metode for å analysere innholdet i høringsbrevene. Samtidig vil intervjuene brukes til å supplere og innhente utfyllende informasjon. Det siste punktet, *indre kildekritikk*, handler om innholdet i tekstene har relevans for problemstillingen. Siden tekstene jeg skal analysere er direkte innlegg i høringsrunden, mener jeg at de åpenbart er relevante for å besvare problemstillingen. En mulig utfordring med tekstutvalget er at siden tekstene er offentlige og åpne for innsikt for alle, kan det være fare for at aktørene bruker vikarierende argumentasjon. Vikarierende argumentasjon er når aktører bruker andre argumenter i stedet for deres *egentlige* argumenter, som man enten ikke vil eller ikke kan bruke (Store Norske Leksikon 2011). Jeg vil ikke ha forutsetninger for å vite om det forekommer trekk av vikarierende argumentasjon i høringsuttalelsene, så slutninger vedrørende aktørenes egentlig holdninger og argumenter må tolkes med en viss usikkerhet. Jeg ser det likevel som sannsynlig at aktørene i all hovedsak har oppgitt sin egentlige holdning. For å besvare problemstilling er det uansett interessant å studere hvordan aktørene argumenterer *offisielt*, siden dette kan fortelle noe om hva som ansees som legitim argumentasjon i debatten om styringsforholdet mellom stat og kommune.

Generalisering

Et viktig spørsmål i forskning er om funnene kan generaliseres til andre sosiale settinger, spesielt i kvalitativ forskning (Bryman 2004). Oppgaven tar kun for seg én case for å belyse forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre i offentlig forvaltning. Funnene kan derfor ikke automatisk generaliseres til andre politikkområder innenfor offentlig forvaltning. Likevel er ønsket at denne oppgaven kan bidra med innsikt i hvilke hensyn som står mot hverandre i spørsmål som berører styringsforholdet mellom stat og kommune på et mer overordnet nivå, og ikke kun vedrørende bosetting av flyktninger. De teoretiske perspektivene som vil benyttes vil sette oppgavens funn inn i et teoretisk rammeverk. Slik vil funnene forhåpentligvis kunne gi innsikt som også kan være nyttig innenfor andre politikkområder der styringsforholdet mellom stat og kommune er et tema.

3.3.2 Reliabilitet – ville andre forskere fått samme svar?

Reliabilitet omhandler om innsamlingen og bearbeidelsen av materialet er gjort på en nøyaktig måte. En måte å måle reliabilitet på, er at andre forskere kunne fått tilsvarende slutninger hvis de hadde gjort den samme undersøkelsen med det samme materialet (Hellevik 2002, 53, 183).

Det er sjelden harde fakta i samfunnsvitenskap, og spesielt med kvalitative data, så datamaterialet må tolkes (Gerringer 2007, 70). Tolkning av teksten og intersubjektivitet er derfor en reliabilitetsutfordring ved bruk av argumentasjonsanalyse (Bergström og Boréus 2005: 141). I argumentasjonsanalyse er det to ulike typer tolkningsproblemer man kan møte på. Det første tolkningsproblemet i en argumentasjonsanalyse ligger i hvordan man tolker usagte teser, påstander og premisser. Forskere kan tolke usagte elementer forskjellig, og det er ikke gitt at de vil 'finne' samme usagt elementer i de samme tekstene. Derfor er det viktig å markere eller presisere de usagte teser, påstander og premisser som gjenstand for tolkning. På denne måten kan leseren selv vurdere slutningene som er basert på tolkning og reliabiliteten styrkes. I analysene vil jeg presisere de tilfeller der usagte argumenter eller premisser blir brukt for å bygge opp argumentasjonen, slik at det blir tydelig for leseren hvilke tolkninger som er gjort.

Det andre tolkningsproblemet kan oppstå når man forsøker å rekonstruere en argumentasjon. Personer som analyserer tekster kan ha ulike tolkningsstrategier, og strukturering av en tekst

vil kunne gjøres på mange måter. Analysen er en tolkningsprosess og kan påvirke utfallet (Bergström og Boréus 2005, 141). Faren er at man kan 'skape' en argumentasjon som ikke er avsenderens hensikt. I kartleggingsdelen er det en avsenderorientert tolkning som er målet, siden jeg ønsker å undersøke aktørenes holdning og argumentasjon ut i fra deres kontekst og intensjon. Likevel er det nødvendig å bruke analysen til å systematisere og forenkle høringsuttalelsene, og i denne prosessen er det alltid mulighet for tolkninger som avviker fra avsenderens hensikt. I intervjuene med informantene la jeg derfor frem min tolkning av deres høringssvar for å få tilbakemeldinger på om jeg har forstått deres holdning og argumentasjon riktig. Dette er en metode for å minske muligheten for feiltolkning, ved å la aktører som blir forsket på gi tilbakemeldingen på forskerens tolkninger, for å se om de korresponderer (Bryman 2004, 274). Dette vil også kunne forhindre tolkningsfeil fra min side angående usagte argumenter og premisser som må tillegges argumentasjonen til aktører for å skape en helhetlig argumentasjon. Denne metoden for å sikre høyere reliabilitet og forhindre tolkningsfeil er kun gjort for de organisasjonene der jeg har intervjuet informantene. I de andre tilfellene er det selvsagt muligheter for tolkningsfeil fra undertegnede side. Jeg har derfor etterstrebet å være så transparent som mulig i kartleggingen og analysene slik at jeg gir leseren en mulighet til selv å bedømme de tolkninger og slutninger som blir gjort underveis.

Ellers kan en annen reliabilitetsutfordring være utvalg av tekster, siden tekstanalyse er en arbeidskrevende metode (Bergström og Boréus 2005, 141). Hvilke tekster som er relevante vil kunne være preget av skjønn, og dette kan true reliabiliteten. I mine analyser vil jeg inkludere alle høringsuttalelser for å se på aktørers formelle argumentasjon. En styrke med utvalget av tekster er at alle tekstene som analyseres er offentlige, noe som gjør etterprøvbarhet mulig med hensyn til tekstanalysene.

Intervjuene ble tatt opp på bånd og deretter transkribert. Dette gjorde jeg for å sikre at jeg kunne analysere intervjuene nøyaktig ut i fra informantenes egne ord i ettertid, og ikke kun tolkninger gjort under intervjuet. Jeg var også meget bevist på å be informanten gjenta seg hvis det er noe som er uklart under intervjuet, eller selv forsøke å gjenta eller oppsummere hva som har vært hovedpoengene til informantene for å få en bekreftelse eller avkreftelse på om jeg har forstått dem korrekt.

Basert på vurderingene over mener jeg at oppgaven kan vise til høy validitet og reliabilitet.

4 Utvikling fram til i dag

Dette kapitlet vil ta for seg viktige avklaringer og definisjoner, samt gi en liten innføring i utviklingstrekk frem til i dag vedrørende oppgavens overordnede tema og case. Først vil jeg definere hva jeg legger i begrepet 'det kommunale selvstyre'. Videre følger en kort beskrivelse av det kommunale selvstyrets verdigrunnlag, og forholdet mellom det kommunale selvstyret sett opp imot statlig styring. Deretter følger en beskrivelse av bosettingsarbeidets utviklingstrekk frem til i dag, samt en redegjørelse av sentrale aktører i bosettingsarbeidet og dagens bosettingsordning som ble innført i 2002. Avslutningsvis vil jeg presentere bakgrunnen for hvorfor det har kommet et forslag om en ny bosettingsordning, nemlig manglende måloppnåelse på oppsatte tidsmål for bosetting av flyktninger over tid.

4.1 Kommunalt selvstyre i Norge

Først er det viktig med en avklaring i hva som legges i begrepet 'det kommunale selvstyre' i denne oppgaven. Kjellberg og Hansen (1979:10) presiserer at begrepet 'det kommunale selvstyre' kan være tvetydig, og at det kan referere til to ulike aspekter. For det første kan det kommunale selvstyre oppfattes som spørsmål om hvor uavhengige de lokale forvaltningsorganene er i forhold til statlige og sentrale myndigheter. For det andre kan det kommunale selvstyre defineres som et spørsmål om hvor representative de lokale organene er. Problemstillingen i denne oppgaven diskuterer kun spørsmål knyttet til den første definisjonen; det kommunale selvstyrets forhold til statlige og sentrale myndigheter.

4.1.1 Det kommunale verdigrunnlaget – virkemiddel eller egenverdi?

Kommunenenes handlefrihet er en verdi som historisk sett har hatt stor betydning i Norge (Jenssen 1995, 131). Men hva ligger til grunn for denne tanken om det kommunale selvstyre som en verdi, og hva utfordrer dens legitimitet i dagens Norge? Skille mellom om det kommunale selvstyre er en verdi eller et virkemiddel kan ha sitt bakteppe i et mer grunnleggende skille i hvordan man ser på kommuner. Hansen og Klausen (2002:49-52) skiller mellom to syn på kommuner: Er kommunene 'naturlige samfunn' som er kollektivt organisert for å løse felles problemer og finne felles løsninger? Eller er kommunene offentlige jurisdiksjoner, som fungerer som et verktøy for å implementere offentlig politikk uavhengig

om disse er basert på lokale preferanser eller sentrale myndigheters beslutninger? Synet man har på kommuner vil kunne påvirke hvordan man vektlegger de ulike verdiene som det kommunale selvstyre bygger på.

Det kommunale selvstyrets verdi bygger tradisjonelt i litteraturen på tre aspekter. Kjellberg og Hansen (1979:15-17) beskriver disse tre aspektene i boken, "Det kommunale Hamskifte". Det kommunale selvstyrets første aspekt spiller på frihetsidealet – at frihet for kommunene har vært ansett som et gode i seg selv. Denne siden av det kommunale selvstyre har en lang historisk tradisjon bak seg, og er blitt brukt av forskjellige grupper til å frigjøre seg fra de sentrale statsmaktens overformynderi. Den andre verdien er deltakelsesaspektet. Aktivisering av borgerne gjennom de kommunale organene oppfattes som en verdi i seg selv og som et instrument til å styrke demokratiet i samfunnet. I tillegg vil deltakelse kunne bidra til å svekke avstanden mellom de som styrer og de som blir styrt. Det tredje aspektet ved det kommunale selvstyret er effektivitetshensynet, som har gått inn som en hovedbestanddel i det kommunale selvstyret (Kjellberg og Hansen 1979, 17). Basert på aspektene over kan det kommunale selvstyret legitimeres både som et virkemiddel for å nå visse mål og som en verdi i seg selv. Kjellberg og Hansen (1979:13) beskriver at det kommunale selvstyre ofte fremstår som en fane, som alle føler seg mere eller mindre forpliktet til å hylle. Men i utviklede velferdsstater må også de tre kommunale verdiene kjempe med andre legitimitetskrav som baseres på nasjonale hensyn. Balansen mellom statlige og kommunale verdier er et evig dilemma (Kjellberg 1995, 48), der man står overfor varige spenninger som det ikke finnes noen endelige løsninger på. Det finnes ikke noen enkel resept for suksess eller klare oppskrifter for vellykkede teknikker som forener de ulike hensyn og krav (Fimreite og Lægreid 2004, 188). Det kommunale selvstyret har også en innebygd forutsetning om at den lokale befolkningen selv vil ha de beste mulighetene for å definere hva som er de relevante problemene. Man må likevel være klar over at en slik lokal folkevilje ikke nødvendigvis er identisk med den nasjonale. I et stadig mer integrert samfunn, der den kommunale aktiviteten sjelden bare angår de enkelte lokalsamfunn, er selve forutsetningen at de lokale hensyn alltid skal være overordnet, blitt problematisk. Lokaldemokratiet i denne betydning kan komme i konflikt med det nasjonale demokratiet (Kjellberg og Hansen 1979, 15-16).

4.1.2 Forholdet mellom stat og kommune - en evig balansegang

Så hvordan er forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre i Norge i dag?

Norge er en enhetsstat hvor prinsippet om lokalt selvstyre står sterkt (Fimreite og Læg Reid 2004, 175). Men det lokale selvstyret er under press (Baldersheim og Smith 2011, 19). I en NOU fra Lokaldemokratikommisjonen i 2005, som omhandler forholdet mellom det kommunale selvstyre og statlig styring, konkluderes det med at *”mye tyder på at samspillet mellom stat og kommune ikke fungerer og ofte settes på prøve”* (NOU 2005:6, 63). Andre rapporter viser en tendens til økende statlig styring av kommunene de senere årene (Difi 2010a, 71, Meld. St.12. 2012, NOU 2005:6). Det er også vist at tilliten til kommunene i det nasjonale politiske miljøet er dalende og styringslysten stigende (Baldersheim og Smith 2011, 11). For å forstå kompleksiteten i norsk offentlig forvaltning, diskuterer Kjellberg (1995:48-50) hvordan en dikotomisk tilnærming til styringsforholdet mellom stat og kommune, som kun fokuserer på sentralisering og desentralisering av ansvar og oppgaver, ikke fungerer i moderne demokratier. Kjellberg introduserer et nytt perspektiv på forholdet mellom stat og kommune; den integrerte modellen. Den integrerte modellen understreker samspillet mellom styringsnivåene, der det funksjonelle skillet mellom nivåene utspiller seg på en fleksibel og pragmatisk måte. Modellen baserer seg på at grunnet økende ansvarsoppgaver beveger kommunene seg fra kun å være organer for å representere den lokale folkeviljen, til mer å være en deltaker i den større sfæren som er offentlig forvaltning (Kjellberg 1995, 49). Baldersheim og Smith (2011:12) konstaterer at nasjonal og lokal politikk er øvinger i «multi-level-governance» eller flernivåstyring. Nasjonale mål og reformer er derfor avhengige av velfungerende kommuner. Velferdsstaten har medført at kommunesektoren og staten har blitt stadig tettere innvevd i hverandre, og de skal i fellesskap løse offentlige oppgaver (NOU 2005:6, 9). Et godt eksempel på felles oppgaveløsning mellom stat og kommune der ansvarsforholdene er delte, er bosetting av flyktninger.

4.2 Bosetting av flyktninger i Norge

31.01. 2011 sendte BLD ut et høringsbrev: «Forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting». Bakgrunnen for høringsbrevet er at dagens bosettingsordning over flere år ikke har oppfylt målene om at flyktninger skal bosettes innen seks måneder, og innen tre måneder for enslige mindreårige. I høringsbrevet fremmer BLD flere endringsforslag, men en helt sentral endring er et forslag om at fylkesmannen skal kunne tilvise flyktninger til kommunene, hvis kommunene ikke blir enig om en fordeling. I høringsbrevet beskrives denne tilvisningsretten som *«muligheten for statlig tilvisning både i antall flyktninger som skal*

bosettes totalt sett fordelt på fylkene og i den enkelte kommunen, samt hvilke personer den enkelte kommune skal bosette» (BLD 2011a, 9). Hva har ført til at BLD har gått til det skrittet å foreslå innføringen av en tilvisningsrett overfor kommunene? Jeg vil følgelig gi en kort redegjørelse av hvordan bosettingsarbeidet fungerer i dagens ordning, og si litt om tidligere forsøk på å endre frivillighetsaspektet i bosettingsordningen. Deretter vil jeg presentere noen nøkkeltall for bosetting av flyktninger de siste fem årene, for å gi et bilde over den manglende måloppnåelsen som er bakgrunnen for BLDs høringsbrev.

4.2.1 Dagens bosettingsordning

Først av alt vil jeg definere hva jeg i oppgaven mener med flyktninger og bosetting av flyktninger. En flyktning blir definert som *«overføringsflyktninger og personer som har fått asyl/beskyttelse i Norge»* (IMDi 2011a, 11). Bosetting av flyktninger handler om at flyktninger som oftest bosettes ved offentlig hjelp⁶. Dette skjer da i et samarbeid mellom staten og kommunene. Kommunene mottar integreringstilskudd for hver flyktning de bosetter, samtidig som de påtar seg forpliktelser i henhold til introduksjonsloven (IMDi 2011a, 9). Introduksjonsloven (2004) har som formål *”å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet”*. Introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i arbeidslivet gjennom norskopplæring, samfunnskunnskap og andre tiltak til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet (Introduksjonsloven 2004). Dette innebærer at det stilles en del krav om oppfølging og rettigheter når en kommune velger å bosette flyktninger. Personer som er kvalifisert til offentlig hjelp til bosetting er personer som har fått: 1) Asyl. 2) Oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning. 3) Fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse og grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av asylsøknad eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon. 4) Oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer nevnt i punktene over (Utledningsloven 1991).

⁶ Flyktninger som selv ønsker det kan, som befolkningen for øvrig, bosette seg hvor de vil og skaffe bolig selv, uten at det skjer etter avtale mellom IMDi og kommunene. De som bosetter seg på denne måten får i midlertidig ikke rett på introduksjonsprogrammet i den kommunen de bosetter seg i. Under 10% velger denne løsningen (BLD 2011a, 3-4).

Bosettingsordningens rammeverk – internasjonalt og nasjonalt

Flyktningpolitikken i Norge er et godt eksempel på Kjellbergs (1995:48-50) påstand om at en dikotomisk tilnærming til sentralisering og desentralisering ikke er gjeldende for visse politikkområder, og at en integrert modell mellom styringsnivåene er en mer passende beskrivelse. Flyktningpolitikken krysser flere forvaltningsnivåer og preges av både internasjonale, nasjonale, regionale og lokale beslutninger og hendelser. På internasjonalt nivå avgjør internasjonale begivenheter og kriser hvor mange flyktninger Norge tar imot, ved at flyktninger ofte kommer som resultater av kriger og forfølgelse. Mer direkte påvirkes Norges flyktningetall også av hvor mange overføringsflyktninger som skal tas i mot, gjennom internasjonale avtaler. Overføringsflyktninger er personer som får opphold i Norge etter et organisert uttak av Utlendingsdirektoratet (UDI) og FNs høykommissær for flyktninger (IMDi 2011a, 13).

På det nasjonale nivået er det Stortinget som fastsetter rammene for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken gjennom statsbudsjettet. Stortinget legger også føringer på kommunenes integreringsarbeid gjennom introduksjonsloven og gjennom fastsettelse av størrelsen på integreringstilskuddet (IMDi 2011a, 4). Videre styres flyktningpolitikken gjennom Justis- og politidepartementet (JPD)⁷ og BLD. JPD har overordnet ansvar for Utlendingsforvaltningen, og er fagdepartementet for UDI, samt har administrativt ansvar for Utlendingsnemda (UNE). UDI har ansvar for behandling av søknader om ulike type oppholdstillatelser, samt for drift av asylmottak og det øvrige mottaksapparatet (IMDi 2009, 6). For klager på UDIs vedtak, er det opprettet en uavhengig forvaltningsinstans, UNE, som er overordnet UDI som lovtolkende organ (IMDi 2011a, 5-7). UDI og UNE styrer derfor 'innboksen' til IMDi, altså antall flyktninger som skal bosettes.

BLD har et overordnet ansvar for å samordne politikken på integrerings- og inkluderingsfeltet. Samtidig som BLD har et samordnings- og pådriveransvar, har departementet også et eget sektoransvar for den konkrete integreringspolitikken, som retter seg inn mot nyankomne innvandrere, og bosetting av flyktninger (BLD 2011c). IMDi er en kunnskapsorganisasjon underlagt BLD, og i tildelingsbrevet til IMDi for 2011 står det at:

"IMDi skal iverksette integrerings- og mangfoldspolitikken på departementets ansvarsområde(...). IMDi skal være kompetansesenter og pådriver for at kommuner og

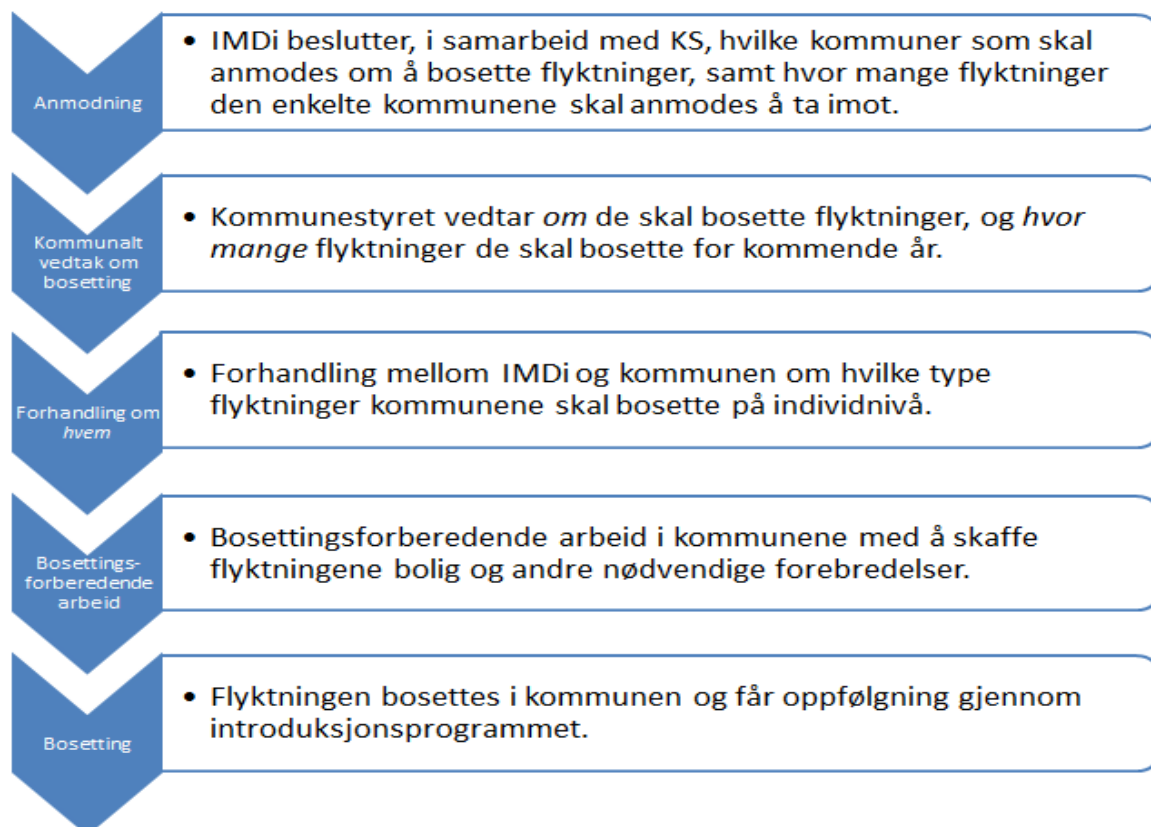
⁷ JPD har byttet navn og heter i dag Justis- og beredskapsdepartementet, men siden de het JPD når høringsuttalelsen ble sendt inn vil jeg benytte meg av denne betegnelsen på departementet i oppgaven.

andre aktører skal bli dyktigere i arbeidet med bosetting, integrering og inkludering.” (BLD 2011b, 1-2). IMDi har ansvar for å skaffe tilstrekkelig antall bosettingsplasser i kommunene, samt for utbetaling av integreringstilskudd og andre bosettingsrelaterte tilskudd til kommunene (IMDi 2009, 6).

Andre aktører som påvirker det nasjonale rammeverket er Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger (NUBF) og Beregningsutvalget. NUBF skal på bakgrunn av prognoser gitt av UDI, befatte beslutninger om måltall (hvor mange flyktninger IMDi skal anmode kommunene å ta imot), og fylkesvis fordeling (Ibenholt og Bakli 2009, 17). I 1991 ble Beregningsutvalget oppnevnt for å kartlegge kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Deres årlige kartlegginger inngår i regjeringens beslutningsgrunnlag for satsene på integreringstilskuddet, samt tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (Schanche 2011, 19). Endringene som foreslås i høringsbrevet berører ikke organiseringen på nasjonalt nivå, så en ny modell vil fungere innenfor det samme nasjonale rammeverket som i dag. Men hva med det regionale og kommunale nivået?

Ny bosettingsordning i 2002

Figur 4 - Dagens bosettingsordning fra 2002



Figuren over viser ordningen for bosettingen av flyktninger slik det fungerer i dag. Prosessen bygger på frivillighet hos kommunene både for hvor mange og hvem kommunene skal bosette, gjennom forhandlinger med IMDi. KS fungerer som en samarbeidspartner. I den nåværende ordningen har staten ingen sanksjonsmuligheter for manglende oppfølging eller gjennomføring av bosetting fra kommunenes side.

4.2.2 Statlig tvang - Ikke først, ikke andre, men tredje gang?

Bosettingsarbeidet har i alle år vært basert på prinsippet om kommunal frivillighet. Men hvordan bosetting av flyktninger skal organiseres, og om de skal være basert på kommunal frivillighet eller statlig styring ved behov, har vært gjenstand for debatt flere ganger tidligere. Spørsmålet kom opp allerede i en stortingsmelding i 1989-90 (St.meld.nr.61). På oppdrag fra regjeringen ble det nedsatt en embetsmannsgruppe for å foreta en grundig vurdering av arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger. Et av forslagene til arbeidsgruppen var at det var behov for *«en lovhjemmel som vil gi staten mulighet til å pålegge enkeltkommuner å ta imot et bestemt antall flyktninger (...)»* (St.meld.nr.61 1989-90, 8). Det ble begrunnet at en slik lovhjemmel ville kunne komme til anvendelse dersom antall kommuneplasser ikke var tilstrekkelig til at bosetting kunne skje så snart som mulig. Forslaget møtte sterk motstand fra KS og kommunene, noe som førte til nye drøftinger mellom KS og staten om en løsning basert på enighet. Regjeringen gikk til slutt for en løsning som ikke inkluderte mulighet for at staten kunne pålegge kommunene å bosette flyktninger, men det ble også presisert at regjeringen ville følge utviklingen nøye for å se om den nye omleggingen ville føre til ønskede resultater.

Det samme spørsmålet kom opp i 2000 i en rapport om bosettingsarbeidet gjort av Statskonsult (200076). Rapporten fremla fire alternative bosettingsmodeller; (1) flyktningene bestemmer selv hvor de vil bosette seg, (2) statlig styrt bosetting, (3) kommunalt samarbeid om bosetting av flyktninger, og (4) frivillige organisasjoner bosetter flyktninger. Statskonsult anbefalte å innføre en mulighet for staten å pålegge kommunene å bosette flyktninger dersom kommunene ikke sa seg villig til å bosette tilstrekkelig mange, altså en statlig styrt bosetting. Forslaget fikk likevel ikke gjennomslag, og i ny stortingsmelding om bosetting (St.meld.nr.17 2000-2001) gikk regjeringen inn for en videreføring av den frivillige ordningen.

Stortingsmeldingen vektla at kommunene skulle ta et større kollektivt og solidarisk ansvar for å sikre at tallet på plasser i kommunene svarer til behovet. Spørsmålet om sterkere statlig

styring av bosettingspolitikken har altså blitt foreslått og nedstemt tidligere. Hva er så bakgrunnen for at forslaget igjen blir satt på dagsordenen?

Manglende måloppnåelse over tid – Riksrevisjonen evaluerer og kritiserer

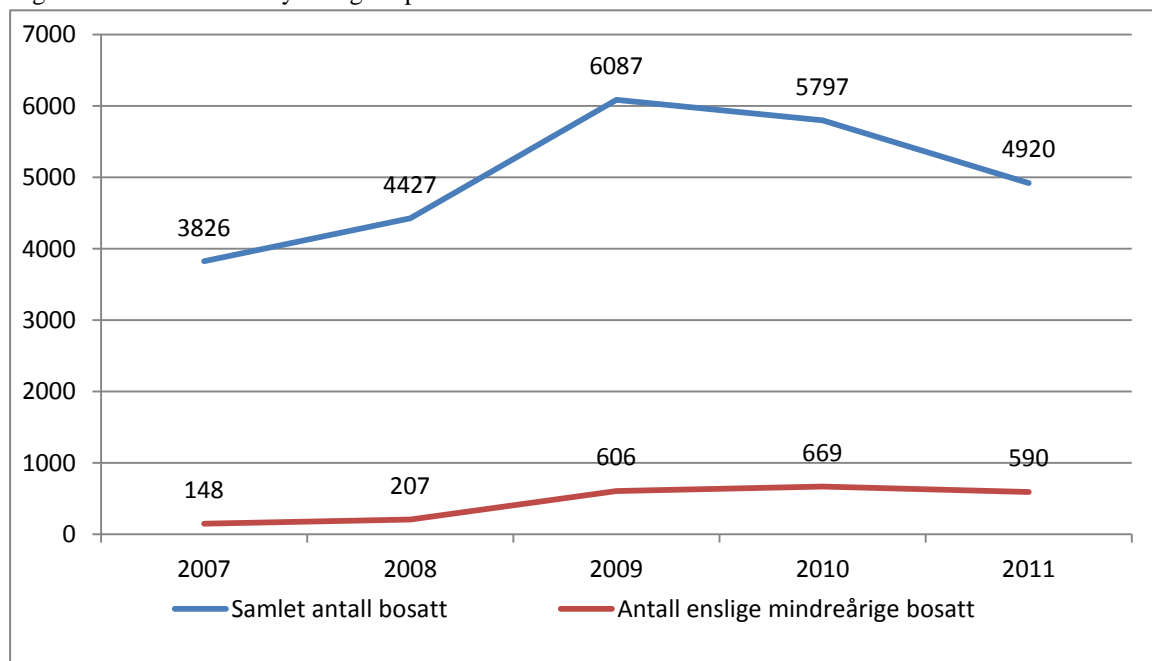
Grunnlaget for å si at bosettingen ikke går raskt nok, er basert på at målene som settes i IMDIs tildelingsbrev ikke blir nådd. I tildelingsbrevet fra BLD (2011b3-4) er det satt opp styringsparametere som skal måle IMDIs måloppnåelse for bosetting av flyktninger.

Styringsparameterne for rask bosetting er målt som prosent andel flyktninger som er bosatt innen 6 måneder etter at vedtak om opphold i Norge eller innreisetillatelse er gitt.

Resultatkravet er 90 %. Resterende andel skal bosettes innen 12 måneder. Målet for enslige mindreårige er at 90 % skal bosettes innen 3 måneder, og de resterende innen 6 måneder.

Figurene nedenfor viser utviklingen av antall bosatte i Norge de siste 5 årene.

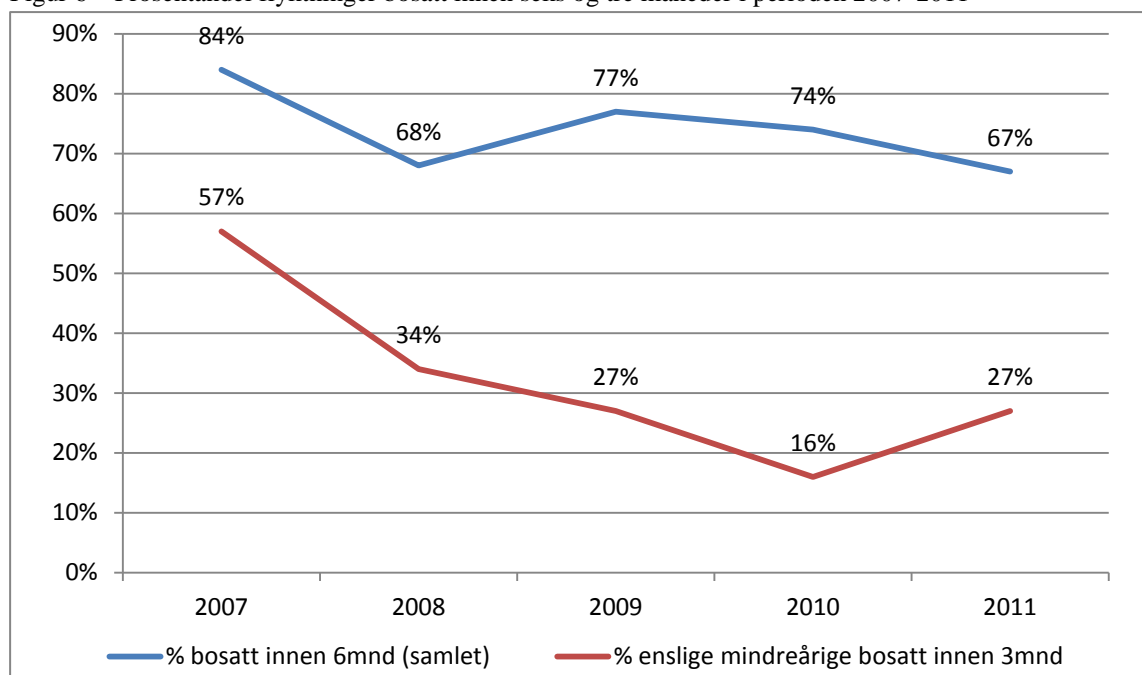
Figur 5 - Antall bosatte flyktninger i perioden 2007-2011



Kilde: IMDIs årsrapporter for bosetting

Figuren over viser at det var en kraftig oppsving i bosatte flyktninger i 2009, men at det har vært dalende de siste to årene. Det samme opprykket gjelder for enslige mindreårige der antall bosatte nesten ble tredoblet fra 2008 til 2009. Bosatte enslige mindreårige har deretter ligget på et relativt stabilt nivå.

Figur 6 – Prosentandel flyktninger bosatt innen seks og tre måneder i perioden 2007-2011



Kilde: IMDIs årsrapporter for bosetting

Statistikken over hvor mange flyktninger som bosettes innen de resultatkrav som er satt, viser en manglende måloppnåelse i hele perioden, spesielt blant enslige mindreårige. Den totale bosettingen er gjennomgående 13-22 % lavere enn resultatkravene på 90 %. For enslige mindreårige er forskjellen enda større. Utenom i 2011 er det en nedadgående trend hvor bosettingen innen gitte tidsmaal på tre måneder har sunket fra 57 % til kun 16 % i 2010 – et gap på 74 % fra resultatkravet. Selv om det totale antallet bosatte har økt de siste årene, og spesielt for enslige mindreårige, så viser tallene en manglende måloppnåelse over tid. Dette ble påpekt i en rapport fra Riksrevisjonen som i 2009/2010 foretok en undersøkelse av IMDs måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger:

”Undersøkelsen viser at måloppnåelsen har vært svak gjennom flere år. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om bosetting av enslige mindreårige er godt nok ivare tatt i praktiseringen av dagens bosettingsordning” (Riksrevisjonen 2010, 12).

Med dette som grunnlag sendte BLD ut et høringsforslag til et bredt utvalg aktører, der det foreslås en ny bosettingsordning for flyktninger. Høringer er en formell prosess der berørte parter skal få være med å si sin mening om forslag til lover og forskrifter som regulerer organisering av forvaltningen og folks rettigheter og plikter. Det er en demokratisk rett for alle å få være med på å utforme offentlig politikk og at berørte interessers synspunkter skal bli kjent. I tillegg kan høringsrunder hjelpe og belyse saker så godt som mulig før beslutninger fattes i tråd med forvaltningslovens paragraf 17. Hva mener så de berørte partene om BLDs forslag om en ny bosettingsordning med tilvisningsrett til fylkesmannen?

5 Kartlegging av aktørenes holdninger

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg besvare problemstillingens første del; hva som kjennetegner sentrale aktørers holdning og tilhørende argumentasjon vedrørende forslaget om en ny bosettingsordning for flyktninger. Jeg vil gjennomføre en kartlegging av aktørenes holdning til en tilvisningsrett, og hvordan de argumenterer for sine standpunkt. Som nevnt innledningsvis er tilvisningsretten et 'nytt' ord som blir brukt i forslaget om en ny bosettingsordning. Tilvisningsretten til fylkesmannen har to underpunkter; tilvisningsrett på *hvor mange* flyktninger en kommune skal bosette, og tilvisningsrett på *hvem* kommunene skal bosette, altså type flyktninger. Det viser seg at det kun er et lite utvalg aktører som eksplisitt har kommentert sin holdning til begge punktene. Majoriteten omtaler tilvisningsretten mer generelt, selv om hovedinntrykket er at de da argumenterer for eller imot en tilvisningsrett vedrørende antall flyktninger. Beslutningen om antallet flyktninger en kommune skal bosette blir i dag vedtatt i kommunestyret. Forhandlingene om enkeltpersoner og type flyktninger varierer fra kommune til kommune, men det er vanligvis ikke gjenstand for offisielle politiske vedtak i kommunestyret⁸. Jeg vurderer derfor en tilvisning på antall flyktninger som en sterkere inngripen i kommunenes selvstyre enn en tilvisning av type flyktninger. Tilvisning på antall flyktninger vil i praksis bety at staten overstyrer beslutninger som i dag blir fattet i kommunestyret. Tilvisning av type flyktninger vil 'kun' endre en forhandlingspraksis mellom enkeltkommunen og IMDi som har utviklet seg ulikt fra kommune til kommune. I kartleggingen vil jeg derfor klassifisere aktørene ut i fra om de er for eller imot en tilvisningsrett generelt. I de tilfellene der aktørene eksplisitt har kommentert sin holdning til tilvisningsretts to delaspekter, vil aktørene bli klassifisert basert på deres holdning vedrørende antall flyktninger. Aktørene som eksplisitt har uttrykt sin holdning til om kommunene skal kunne velge hvilke type flyktninger de skal bosette, presenteres i et eget avsnitt avslutningsvis i kapittelet.

Kapittelet blir dermed strukturert som følger: Jeg vil først presentere hvilke endringer som blir foreslått av BLD i høringsbrevet, med et hovedfokus på tilvisningsretten. Deretter starter

⁸ Et unntak er vedtak om hvor mange enslige mindreårige kommunen skal bosette. Dette blir i mange tilfeller politisk vedtatt i kommunestyrene.

jeg kartleggingen av høringsuttalelsene. Først vil jeg ta for meg de ulike aktørgruppene hver for seg, og gi en kort presentasjon av hver enkelt aktørs holdning og argumentasjon, samt kommentere forskjeller og likhetstrekk innad i hver gruppe. Jeg har valgt å dele høringsuttalelsene inn i fem grupperinger: 1) departementene, 2) kommunale aktører, 3) direktorater og andre offentlige instanser, 4) fylkesmennene, og 5) andre organisasjoner. Etter fremstillingen vil jeg sammenligne aktørgruppene for å definere mer generiske likhetstrekk og forskjeller. Videre vil jeg kort oppsummere intervjuene med de utvalgte informantene og avklare hvordan disse vil bli brukt i den videre kartleggingen og i analysene. Jeg identifiserer så de sentrale og mest omdiskuterte spørsmålene som preger debatten, da basert både på høringsrunden og intervjuene. Avslutningsvis vil jeg som nevnt over presentere aktørene som eksplisitt har bemerket sin holdning til tilvisningsrettens punkt om type flyktninger. Kartlegging av aktørenes holdning og argumentasjon er et viktig steg for videre analyser, for å forstå hvilke uenigheter som eksisterer både i forhold til aktørenes logikk og prioritering av ulike hensyn.

5.2 Høringsrunden – hvem er for og hvem er imot?

5.2.1 Klassifisering av aktørene

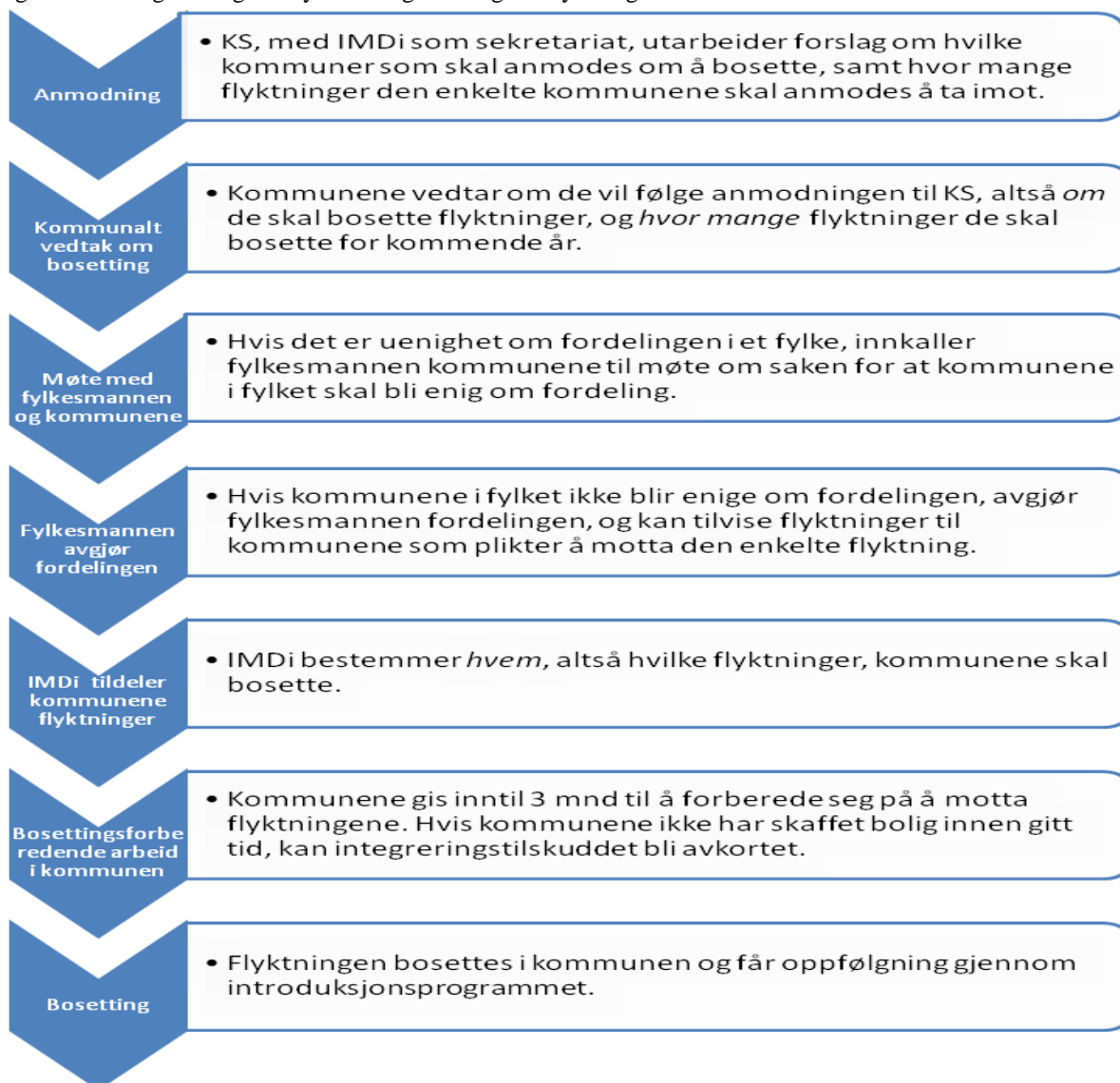
Jeg har gjennomført argumentasjonsanalyser av hver enkelt aktørs høringsuttalelse for deretter å kunne klassifisere om de er for eller imot en tilvisningsrett. Kartleggingen er ment som et verktøy for å systematisere det store materialet som dokumentene i høringsrunden utgjør. Likevel er det slik at virkeligheten ikke alltid er helt svart/hvitt. For denne høringsrunden handler dette om at aktørene kan innta en mellomposisjon for om de er for eller imot en tilvisningsrett. Det viser seg at det er aktører som er for en tilvisningsrett generelt, men imot at det er fylkesmannen som skal ha denne oppgaven. Dette vil da markeres i figurene ved at aktørene blir plassert på streken mellom for og imot en tilvisningsrett. Klassifiseringen av aktørene blir derfor tredelt: 1) aktører som er for en tilvisningsrett, 2) aktører som er for en tilvisningsrett, men imot at fylkesmannen skal ha denne rollen, og 3) aktører som går imot en tilvisningsrett. Aktørene vil først bli klassifisert og beskrevet enkeltvis innenfor hver gruppe. Avslutningsvis vil jeg derimot forsøke å identifisere mer generiske trekk ved aktørgruppene. Ved først å redegjøre for nyanser mellom aktørene for

deretter å identifisere mer generiske tendenser, vil jeg forsøke å sikre mest mulig åpenhet rundt hvilke valg og tolkninger som ligger til grunn for kartleggingen og de senere analysene.

5.2.2 Høringsbrevet - BLDs forslag til ny bosettingsordning for flyktninger

I sitt 13 siders lange høringsbrev foreslår BLD endringer på dagens bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting. Brevet starter med en beskrivelse av bosettingssituasjonen frem til i dag med erfaringer og en vurdering av dagens modell. Videre presenterer BLD bosettingsordningene i våre naboland Sverige og Danmark, før de presenterer forslaget om en ny norsk modell. Modellen er inspirert av den danske bosettingsmodellen, men den skiller seg på visse punkter. Avslutningsvis beskrives forventede økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Forslaget til en ny bosettingsordning blir beskrevet i figuren nedenfor.

Figur 7 – Høringsforslag om ny bosettingsordning for flyktninger



Endringer fra dagens bosettingsmodell

Med dagens bosettingsprosedyre sender IMDi på regionalt nivå ut anmodninger til kommunene etter at IMDi og KS er blitt enige om fordelingen. Vurderingen gjøres ut fra folketall, arbeidsmarkedet, IMDis strategi for bosetting, kommunenes kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid og kvaliteten på dette arbeidet (IMDi 2009:4). Det nye forslaget er at KS skal få hovedansvaret for fordelingen, med IMDi som sekretariat. Endringen begrunnes med at det skal tydeliggjøre at kommunene tar et større ansvar for bosettingen. Den andre endringen er det innføres en tilvisningsrett for fylkesmannen i forslaget til den nye bosettingsmodellen. Det presiseres likevel i høringsbrevet at fylkesmannens tilvisningsrett bare skal brukes dersom staten anser det som nødvendig for å

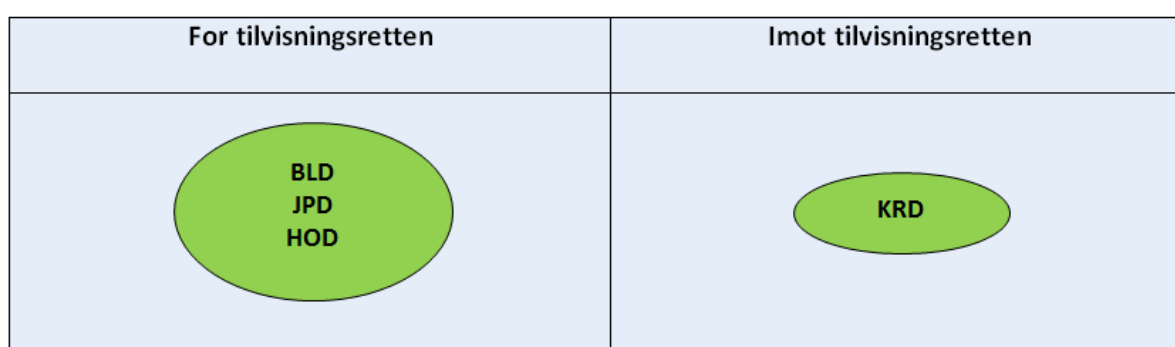
klare å bosette det antall flyktninger det er behov for. I tilvisningsretten ligger det også en vesentlig forskjell fra dagens ordning, ved at kommunene ikke skal kunne knytte betingelser eller vilkår til vedtakene om bosetting. Dette begrunnes med at man senere i prosessen skal unngå forhandlinger mellom IMDI og kommunene om hvilke type flyktninger kommunene skal bosette. Kommunene skal likevel kunne gi uttrykk for sine ønsker. For flyktninger med spesielle hjelpebehov, vil det som i dagens ordning legges til grunn at disse bosettes i kommuner som har et tjenestetilbud som kan sikre deres rettigheter og behov. Den siste endringen er knyttet til tiden kommunen skal ha på å forberede seg på å motta flyktningene etter at vedtaket om hvem de skal motta er klart. Det foreslås i høringsbrevet at de skal gis rimelig tid, nærmere bestemt inntil tre måneder. En viktig endring er det blir foreslått å knytte økonomiske sanksjoner til kommuner som ikke gjennomfører bosetting innen tre måneder, ved at integreringstilskuddet avkortes i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgssentre. En slik økonomisk sanksjon eksisterer ikke i dagens ordning. Kommunene får i dag samme størrelse på integreringstilskuddet, uavhengig av hvor lang tid det tar før flyktningen bosettes. Som nevnt innledningsvis vil jeg hovedsakelig fokusere på endringene som omhandler tilvisningsretten. Det er denne endringen som direkte griper inn i kommunenes selvbestemmelsesrett med hensyn til hvor mange flyktninger de skal ta imot, og hvem.

BLD beskriver utfordringer i dagens ordning, og legger frem ulike alternative løsninger (med eksempler fra bosettingsmodeller i andre land), før det argumenteres for den foreslåtte modellen. Departementet argumenterer for at endringsforslagene vil kunne ha en positiv effekt både med hensyn til raskere bosetting og at det vil være ressurssparende. Det fremheves at regjeringen ikke tar endelig stilling til saken før høringen er gjennomført. Departementet ber derfor også høringsinstansene om forslag til mulige forbedringer innenfor dagens avtalebaserte ordning (BLD 2011a, 1). Også KS sin høringsuttalelse ble vedlagt når BLD sendte ut sitt høringsbrev. Aktørene som skulle avgi høringsuttalelse har derfor hatt muligheten til å vurdere KS sine argumenter som en del av prosessen. Men hvordan stiller de ulike aktørene i høringsprosessen seg til forslaget om å innføre en tilvisningsrett til fylkesmannen, og hvordan argumenterer aktørene for sine standpunkt?

5.2.3 Departementene

BLD har et overordnet ansvar for bosetting av flyktninger, og departementet er ansvarlig for forslaget som er sendt ut på høring. Men hvordan forholder de andre departementene seg til høringsforslaget? Det er til sammen 14 departementer som har svart på BLDs høringsbrev. Av disse 14 er det elleve departementer som kun har svart ‘ingen merknader’⁹. Dette medfører at det gjenstår tre departementer som har uttalt seg i høringsrunden med utfyllende kommentarer; Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis og politidepartementet (JPD), og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

Figur 8 - Klassifisering av departementene



Av de tre departementene som har gitt utfyllende høringsuttalelser, er det ingen som går direkte imot BLDs endringsforslag. Departementene omtaler hovedsakelig de elementene av endringene som vil kunne påvirke de aktuelle departementenes ansvarsområder. Eksempelvis bruker HOD høringsuttalelsen sin kun til å påpeke viktigheten for at helse- og omsorgshensyn blir ivaretatt under en eventuell ny bosettingsordning. JPD skriver direkte at de støtter tilvisningsretten, men argumenterer ikke noe mer dyptgående for hvorfor de inntar denne posisjonen. I svarene fra HOD og JPD blir det altså uttrykt støtte til en tilvisningsrett, men tilvisningsretten potensielle effekter blir ikke diskutert noe dypere. KRD er et interessant tilfelle. Departementet unngår å si direkte om de er for eller imot endringsforslagene, men de argumenterer indirekte imot en tilvisningsrett ved å sitere og henvise til KS sin høringsuttalelse¹⁰. Selv om KRD altså ikke direkte går imot BLDs forslag, er det min tolkning at de støtter KS sine synspunkter og argumentasjon, og de er derfor klassifisert basert på henvisningene til KS sin uttalelse.

⁹ Departementene er Forsvarsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet, Arbeidsdepartementet, Fornyings- administrasjon og kirke departementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet.



¹⁰ KS sin uttalelse presenteres i avsnitt 5.2.4.

5.2.4 De kommunale aktørene

Endringsforslagene medfører et brudd med tidligere praksis om at bosettings skal baseres utelukkende på kommunale og frivillige vedtak. Hva mener så kommunene og deres interesseorganisasjoner om endringsforslagene, og hvordan argumenterer de for sine standpunkt?

Som nevnt tidligere var KS sin høringsuttalelse vedlagt når BLD sendte ut sitt høringsbrev. Aktørene som skulle avgi høringsuttalelse har derfor hatt muligheten til å vurdere KS sine argumenter som en del av prosessen. Det viser seg at mange aktører aktivt henviser til KS sin høringsuttalelse. Utenom KS er det fem andre aktører innenfor kommunesektoren som har gitt innspill i høringsrunden; KS Storbynettverk, Faglig forum for kommunal flyktningarbeid (FFKF) og tre fylkeskommuner; Troms, Nordland og Oppland. Det er også 84 kommuner som har avgitt høringsuttalelse.

Figur 9 - Klassifisering av kommunale aktører

For tilvisningsretten	Imot tilvisningsretten
	

Figuren viser at alle kommunale aktører er imot en tilvisningsrett, med unntak av Oppland fylkeskommune. KS er imot en tilvisningsrett, og viser til en annen årsaksoppfatning enn BLD. De argumenterer for at det er *gjennomføringen* av bosettingstiltakene, og ikke mangel på *vilje* hos kommunene, som er den begrensende faktoren i bosettingsarbeidet. Disse problemene vil derfor ikke kunne løses ved bruk av en tilvisningsrett, og KS betviler videre at ordningen vil ha positive effekter på tidsmål og ressursbruk. Kommunal frivillighet blir også presentert som en ufravikelig forutsetning for at samarbeidsavtalen om bosetting mellom KS og BLD skal bestå. KS Storbynettverk og Troms fylkeskommune henviser til og støtter KS sin høringsuttalelse. FFKF presiserer at bosettingsutfordringen hovedsakelig gjelder enslig mindreårige og mener at det er feil å endre hele ordningen basert på en liten gruppe. De mener at det heller burde vurderes spesifikke tiltak som gjelder for den gruppen spesielt. Samtidig argumenterer de for at det er en egen verdi at bosetting er basert på kommunale beslutninger.

Nordland fylkeskommune argumenterer for at en tilvisningsrett ikke er rette virkemiddel, men at mer langsiktig avtaler innenfor dagens ordning må prioriteres. Det er flerkulturelt råd i Oppland fylkeskommune som har avgitt svar for Oppland fylkeskommune og de anbefaler endringene som er foreslått. De argumenterer med at det er negativt for folk å bo lenge i mottak i påvente av et fast bosted, særlig for mindreårige. Av hensyn til blant annet integrering i det norske samfunnet og språkopplæring mener de at bosettingsprosessen bør være så kort som mulig.

Kommunene

Ikke overraskende viser det seg at samtlige kommuner som har avgitt høringsuttalelse er imot en tilvisningsrett til fylkesmannen. Mange høringsuttalelser fra kommunene er meget korte, og siden det er hele 84 kommuner som har avgitt høringsuttalelse vil jeg ikke gjengi hver enkelt i denne oppgaven. Jeg vil derfor beskrive kommunene på overordnet nivå siden alle har den samme innstillingen til høringsforslaget. De har også relativt lik argumentasjon selv om det er noen forskjeller med hensyn til hvordan kommunene vektlegger de ulike argumentene.

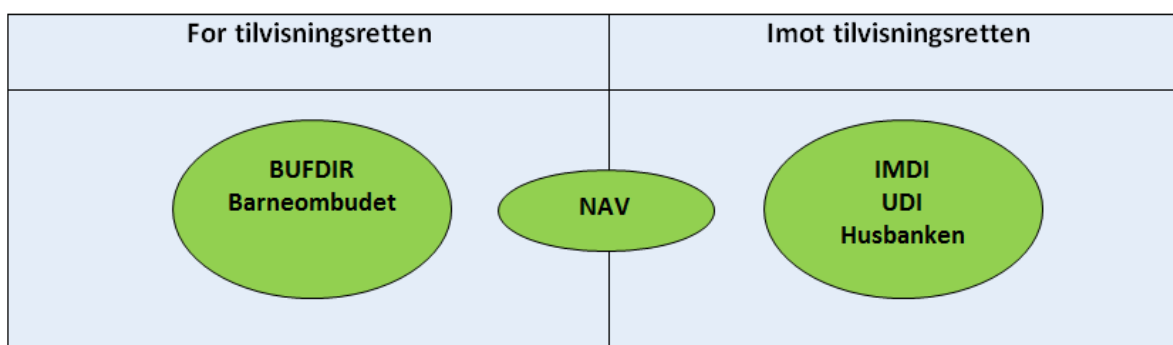
Hele 52 % av kommunene henviser i all hovedsak til KS sitt høringsbrev. I flere av høringsuttalelsene som ikke utelukkende henviser til KS sitt høringsbrev, kommer det tydelig frem at de i stor grad er basert på (deler av) KS sin høringsuttalelse, enten med direkte henvisning eller indirekte ved at de bruker samme argumenter som KS. Argumentene til kommunene inkluderer blant annet om endringsforslagene er rette virkemiddel for å oppnå raskere bosetting, noe det konkluderes med at det ikke er. Et annet sentralt punkt er at rask bosetting ikke må gå på bekostning av kortsiktige løsninger og god integrering. Spesielt mangel på egnede boliger blir trukket fram som den største flaskehalsen, og flere kommuner mener at en tilvisningsrett derfor ikke adresserer den mest aktuelle utfordringen. Også verdien av det kommunale selvstyret og frivillighet i bosettingsordningen fremheves av flere kommuner. I mange tilfeller fremstilles det kommunale selvstyre som det beste virkemiddelet for å få de beste løsningene, ved at lokale myndigheter er bedre egnet til å vite hva slags kapasitet de innehar. Det er også flere kommuner som uttrykker at det kommunale selvstyre er en viktig verdi i seg selv som man ikke burde gå bort i fra.

5.2.5 Direktorat og andre offentlige instanser

Flere direktorater og offentlige instanser vil bli direkte påvirket av endringene som legges frem i høringsbrevet. Disse aktørene har i stor grad ansvar for mye av den praktiske gjennomføring en potensiell tilvisningsrett vil medføre. Det er derfor interessant å få et innblikk i hvordan offentlige faginstanser vurderer endringsforslagene.

Følgende instanser har sendt inn svar, men har ingen bemerkninger; Datatilsynet, Domstoladministrasjonen, Riksadvokaten og Regjeringsadvokaten. Det er dermed seks instanser igjen som vil bli analysert videre; UDI, IMDI, BUFDIR, NAV, Husbanken og Barneombudet.

Figur 10 - Klassifisering av direktorater og andre offentlige instanser



Figuren viser at aktørene skiller seg med hensyn til om de er for eller imot en tilvisningsrett og om denne tilvisningsretten burde ligge hos fylkesmannen eller ikke. BUFDIR og Barneombudet er for en tilvisningsrett til fylkesmannen. De understreker begge at det er viktig at barn og enslig mindreårige rask blir bosatt i en kommune, og de uttrykker at en tilvisningsrett kan være riktig virkemiddel for å nå dette målet. NAV er for en tilvisningsrett i spesielle tilfeller, men mener at det er IMDI, og ikke fylkesmannen, som burde ha dette ansvaret. NAV argumenterer videre for at det er mulig å finne effektiviseringsmuligheter innenfor dagens ordning, spesielt med tanke på boligutfordringene.

UDI er imot en tilvisningsrett. De argumenterer for at innføring av en tilvisningsrett til fylkesmannen kun vil føre til at man får et ekstra ledd i bosettingsprosessen og tror ikke at dette vil føre til en effektivisering av prosessen. De presiserer videre at hvis departementet likevel ønsker en tilvisningsrett, så er det IMDi som burde få dette ansvaret, og ikke fylkesmannen. Husbanken er imot en tilvisningsrett og mener at kommunal frivillighet er et viktig virkemiddel for å sikre kvaliteten i bosettingsarbeidet. De argumenterer videre for at

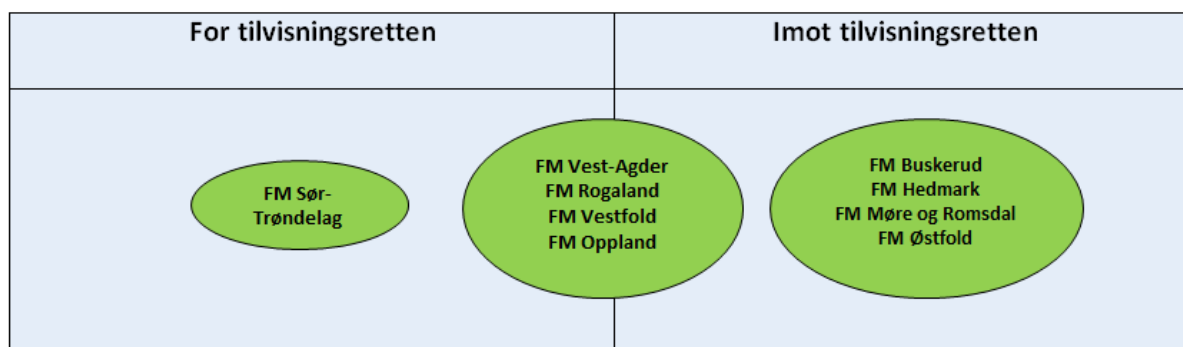
det er mulig å finne effektiviseringsmuligheter innenfor dagens ordning, spesielt med tanke på boligutfordringene. IMDi deler KS sitt syn på at det er alternative årsaker til at bosettingsarbeidet går langsomt, og ikke manglende kommunal vilje. IMDi henviser systematisk til ulike aspekter ved endringsforslagene og setter spørsmålstegn ved hvordan endringsforslagene faktisk skal utføres i praksis. De peker på både juridiske, tekniske og økonomiske utfordringer med hensyn til BLD forslag. IMDi tar også opp spørsmålet om kommunal selvstyre. De argumenterer ikke for det kommunale selvstyret som en verdi i seg selv, men problematiserer hvordan en statlig inngripen vil kunne få negative konsekvenser på bosettingsarbeidet ellers, ved at kommunene kan skyve integreringsansvaret over på staten.

5.2.6 Fylkesmenn

Fylkesmennene får en helt ny og sentral rolle hvis den nye bosettingsordningen blir vedtatt. Det er derfor spesielt interessant å se hva de mener om sin nye potensielle rolle i arbeidet med bosetting av flyktninger. Er de positive til å innta den nye rollen eller ikke?

Det er ni fylkesmenn som har sendt inn svar i høringsrunden; fylkesmennene i Oppland, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Rogaland, Vest-Agder, Buskerud, Vestfold, Østfold og Hedmark.

Figur 11 – Klassifisering av fylkesmenn



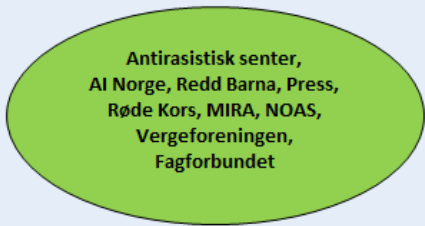

Figuren over viser at det er stor spredning blant fylkesmennene både i forhold til om aktørene er for eller imot en tilvisningsrett eller om de inntar en mellomposisjon. Det som likevel er viktig å fremheve er at alle (med unntak av fylkesmannen i Sør-Trøndelag) er imot at *fylkesmannen* skal ha ansvar for tilvisningsretten, uavhengig av om de er for eller imot tilvisningsretten mer generelt. Dette begrunnes generelt med at en tilvisningsrett bryter med fylkesmannens nåværende meklingsrolle og at det kan få konsekvenser for et godt samarbeidsklima med kommunene. For å gi et bilde av forskjellene kan man grovt sett si at

fylkesmennene i Hedmark og Østfold er imot endringene og argumenterer for at forslaget bryter med fylkesmannens nåværende rolle og fordi det bryter med det kommunale selvstyret som et prinsipp i norsk forvaltning. Fylkesmennene i Buskerud og Møre og Romsdal er imot en tilvisningsrett. De trekker frem hvordan tilvisningsretten vil bryte med fylkesmannens eksistensrolle, men også praktiske hensyn som boligmangel i kommunene. Fylkesmannen i Oppland støtter en tilvisningsrett, men mener at det ikke er fylkesmannen som burde ha denne oppgaven fordi det vil være et brudd med deres tradisjonelle rolle i relasjon til kommunene. Fylkesmennene i Vest-Agder, Rogaland og Vestfold argumenterer for at det er nødvendig med en tilvisningsrett som en siste løsning, men at denne ikke burde ligge hos fylkesmannen. Spesielt Fylkesmannen i Rogaland utfordrer den faktiske gjennomføringen av tilvisningsretten, da denne oppgaven vil kreve betydelig ressurser og kompetanseutvikling for fylkesmannen. Det uttrykkes at dette ikke virker hensiktsmessig da det er andre regionale statlige aktører som er bedre skikket til å håndtere en slik oppgave. Til sist, fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter forslagene i høringsbrevet ved at de henviser til at endringsforslagene til BLD ”kan være aktuelle virkemiddel for å nå målsettingen” (FM Sør-Trøndelag 2011).

5.2.7 Andre organisasjoner

Det er til sammen tolv organisasjoner som har sendt inn en uttalelse, men LO og Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter har uttalt at de ikke har noen merknader. Det er da ti resterende aktører som vil bli gjenstand for analyse: Antirasistisk senter, Amnesty International Norge, Redd Barna, PRESS – Redd Barna Ungdom, Røde Kors, MIRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Vergeforeningen følgesvennen, Telemark SV og Fagforbundet.

Figur 12 – Klassifisering av andre organisasjoner

For tilvisningsretten	Imot tilvisningsretten
	

Figuren over viser at utenom SV Telemark er alle organisasjonene for en tilvisningsrett til fylkesmannen. I motsetning til flere av aktørene over som har argumentert imot en tilvisningsrett, ser ikke organisasjonene rask bosetting som et hinder for god integrering. De begrunner sin støtte med at rask bosetting er en forutsetning for bedre og raskere integrering av flyktningene i det norske samfunnet. Argumentasjonen baseres på at det er pasifiserende og belastende for flyktningen å bo på asylmottak over lengre tid, og at en raskere bosetting vil bidra til en raskere integrering. Denne argumentasjonen er rådende blant de fleste organisasjonene beskrevet over.

Fem av organisasjonene; NOAS, Røde Kors, Følgesvennen, Fagforbundet og MIRA, påpeker at det er viktig at beslutningene baseres på kommunal frivillighet og samarbeid i størst mulig grad. De er likevel for en tilvisningsrett der kommunal frivillighet ikke er tilstrekkelig, fordi hensynet til flyktningen må prioriteres. SV Telemark er som vist imot en tilvisningsrett, og begrunner dette med at en tilvisningsrett ikke er rette virkemiddel for å møte utfordringene bosettingsordningen står overfor.

5.2.8 Overordnet sammenligning av aktørgruppene

Hittil har oversiktene over basert seg på å kartlegge hver enkelt aktør innenfor ulike aktørgrupper. Men hvilke overordnede tendenser viser kartleggingen av aktørene i høringsrunden? En sammenligning av de ulike gruppene viser noen generiske trekk som kan være verdt å merke seg. Departementene støtter en tilvisningsrett, aktivt eller passivt, med unntak av KRD. KS, samtlige kommuner og andre kommunale aktører går imot forslaget. Offentlige instanser som har en aktiv rolle i flyktningpolitikken går imot en tilvisningsrett, mens offentlige aktører og andre interesseorganisasjoner som arbeider for barn eller flyktnings rettigheter støtter forslaget. Fylkesmennene som aktørgruppe er splittet i spørsmålet, men alle utenom én er imot at det er fylkesmannen som bør innta denne rollen. Figuren nedenfor oppsummerer funnene.

Figur 13 – Oppsummering av aktørenes holdning til tilvisningsretten vedrørende antall flyktninger

Departementene er for en tilvisningsrett, med unntak av KRD.
KS, kommunene og andre kommunale aktører er imot en tilvisningsrett.
Offentlige instanser som har en aktiv rolle i bosettingsarbeidet (IMDi, UDI og Husbanken) er imot en tilvisningsrett.
Fylkesmennene skiller lag med hensyn til om de er for eller imot en tilvisningsrett, men alle utenom én er enige om at det uansett ikke er fylkesmannen som burde tildeles dette ansvaret.
Aktører (organisasjoner og offentlige instanser) som jobber for innvandrere og barns rettigheter er for en tilvisningsrett.

5.3 Supplerende intervjuer

Formålet med intervjuene var å supplere høringsrunden og for å gi en dypere forståelse for den konteksten som aktørene handler innenfor. I tillegg skulle det være en mulighet til å teste ut foreløpige tolkninger. Jeg vil derfor ikke redegjøre for hvert enkelt intervju i detalj, men vil heller aktivt benytte intervjuene i den videre kartleggingen og analysene. I de tilfeller hvor tolkninger baseres på informasjon fra informantene vil dette presiseres.

Jeg vil likevel klargjøre et par momenter som kom frem i intervjuene. I hvert intervju la jeg frem min tolkning av høringsuttalelsen til informantens organisasjon for å få tilbakemeldinger på om min oppfatning stemte overens med deres intensjon. Dette er et viktig moment da jeg har forsøkt å innta en avsenderorientert tolkning av uttalelsene i kartleggingsdelen. Alle informantene mente at jeg hadde forstått deres organisasjonens høringsuttalelse i tråd med det som var organisasjonens intensjon, men min tolkning ble noe modifisert av IMDi og fylkesmannen i Vestfold. Informanten fra IMDi pekte at det hadde vært en intern diskusjon i organisasjonen vedrørende forslaget og at det var uenigheter innad. Dette gjaldt at flere faktisk mente at en eller annen form for tvang kan være nødvendig. Likevel endte de på å gå imot en tilvisningsrett fordi frykten for hva som kunne skje med den langsiktige integreringen veide tyngst. I høringsuttalelsen til fylkesmannen i Vestfold kommer det frem at de støtter en tilvisningsrett, men at fylkesmannen ikke skal innta denne rollen. Informanten fra fylkesmannen i Vestfold understreket at det var kun i ytterste nødsfall at en tilvisningsrett

skulle benyttes, og at de ellers er meget skeptisk til konsekvensene en slik tilvisningsrett vil kunne medføre på det lokale engasjementet på bosettings- og integreringsarbeidet.

Jeg la også frem for informantene hvilke overordnede tendenser og uenigheter jeg hadde lokalisert i høringsrunden, som vil bli presentert i neste avsnitt. Jeg fikk tilbakemeldinger og innspill på de foreløpige analysene og tendensene som jeg allerede hadde identifisert, men fikk også innspill som resulterte i at jeg utvidet med to spørsmål til; alvorlighetsgraden av den manglende måloppnåelsen, og om en tilvisningsrett vil svekke integreringsarbeidet og det lokale engasjementet.

5.4 Hvilke spørsmål skiller aktørene?

I kartleggingen av holdningene og argumentasjonen til aktørene i høringsrunden kommer det frem at det er noen sentrale uenigheter vedrørende årsaksoppfatninger, vurderingen av konsekvenser og effekter, og verdihensyn. Dette var også et viktig aspekt som ble tatt opp i intervjuene. Nedenfor vil jeg legge aktørfokuset litt til siden. Jeg vil forsøke å trekke ut og identifisere sentrale spørsmål som illustrerer hvilke motstridende oppfatninger og kontroverser som eksisterer i debatten rundt en ny bosettingsordning.

Hva er årsaken til manglende måloppnåelse – kommunal vilje eller praktisk gjennomføring?

«I og med at det konkrete forslaget fra departementet er å åpne for statlig tvang ved bosetting, er det nærliggende å legge til grunn at departementet mener at det er manglende vilje til bosetting i kommunene som er hovedårsaken. Dette mener KS er gal konklusjon» (KS 2011).

Aktørene har ulikt syn på hva som er årsaken(e) til at dagens bosettingsordning ikke når oppsatte tidsmål, altså ulik årsaksoppfatning. En tilvisningsrett bygger på et usagt premiss om at kommunenes *vilje* er en av årsakene til at dagens bosettingsordning ikke fungerer optimalt. Det legger ikke til grunn at viljen er den eneste utfordring i bosettingsarbeidet, men for at en tilvisningsrett skal ha noen effekt, er det en forutsetning at kommunene har mulighet til å bosette raskere hvis de forsøker. Motstandere av denne tankegangen argumenterer for at utfordringene med dagens bosettingsordning ikke handler om kommunenes vilje til å bosette, men manglende forutsetninger til å gjennomføre vedtakene om bosetting. Det vises blant annet til tidkrevende gjennomføring og lang tidsbruk hos andre statlige aktører. Mangel på

egnede boliger utropes som den største flaskehalsen i bosettingsarbeidet. Også tid- og ressurskrevende kompetanseoppbygging i kommunene og manglende økonomiske kompensasjon blir gjentatt av flere aktører. Det er altså delte meninger om en tilvisningsrett adresserer de faktiske årsakene til manglende måloppnåelse i dagens ordning.

Hvor alvorlig er egentlig den manglende måloppnåelsen?

«Problems do not exist «out there», they are not objective entities in there own right» David Dery, 1984, sitert i (Rochefort, og Cobb 1998, 58).

Alle aktørene i høringsrunden uttrykker at de støtter målet om bosetting innen tre og seks måneder, og anerkjenner at det er et gap mellom ønsket mål og dagens situasjon. I intervjuene kom det likevel frem at det er en forskjell i aktørenes oppfatning av alvorlighetsgraden dette gapet representerer. Noen aktører, deriblant BLD og IMDi, understreker en dyp bekymring for manglende tidsoppnåelse fra vedtak om opphold til faktisk bosetting. Andre aktører problematiserer om det egentlig er i prosessen med kommunene den virkelige utfordringen ligger. Informanten fra KS stiller spørsmål ved om det faktisk er bedre for flyktningen å bli flyttet raskt til en kommune som ikke er klar, kun for å oppnå tidsmålene? Informanten understreker at dette særlig gjelder i tilfeller der man vil måtte flytte enslige mindreårige raskt til en kommune når de allerede har et apparat og stabilitet i et mottak eller omsorgssenter. Informanten fra fylkesmannen i Hedmark problematiserer også om det faktisk er i de siste månedene fra vedtak til bosetting som er mest kritisk, når flyktningene allerede har ventet i 'måneder og år' for å få asylsøknaden behandlet. Det er altså en uenighet om problemets alvorlighetsgrad med tanke på den manglende måloppnåelsen vedrørende bosetting av flyktninger innen tre og seks måneder.

Uenighet om gjennomførbarhet og potensielle konsekvenser

Det er også en tydelig dissens blant aktørene med hensyn til om en tilvisningsrett faktisk er gjennomførbar, og om en gjennomføring vil generere ønskede effekter. I høringsbrevet legger BLD til grunn at en tilvisningsrett vil kunne ha en positiv effekt både med hensyn til raskere bosetting og at det vil kunne være ressursparende. Dette synet utfordres med argumenter om at en gjennomføring av en tilvisningsrett i praksis vil møte på både juridiske, tekniske og økonomiske utfordringer. Eksempler er spørsmål som om tilvisningsretten skal åpne for en klageordning, og utfordringer knyttet til informasjonsdeling mellom aktører med mangelfulle

IKT-systemer. Det er også en utfordring at vedtak om bosetting er politiske og ikke administrative vedtak, noe som kan hindre mulighet for forhandlingsrunder mellom fylkesmannen og kommunene i forkant av en potensiell tilvisning. Det betviles derfor at endringsforslagene vil få de *«ønskede konsekvenser med hensyn til redusert ventetid på bosetting, eller medføre redusert ressursbruk i bosettingsarbeidet»* (IMDi 2011c).

Informantene ble også spurt direkte om de trodde at en tilvisningsrett faktisk ville føre til raskere bosetting. Det var flere som da sa at de rett og slett ikke trodde at det ville føre til raskere bosetting. Aktørene er altså ikke samstemte i forhold til om en tilvisningsrett vil være praktisk gjennomførbar og generere ønskede effekter.

Vil tvang svekke integreringsarbeidet og folkeviljen?

I mange høringsuttalelser uttrykkes en bekymring om at en tilvisningsrett vil kunne *«øke konfliktnivået lokalt og dermed svekke integreringsarbeidet»* (KS 2011). Dette var også et viktig tema i intervjuene, og det viste seg at informantene hadde ulike oppfatninger av de potensielle konsekvensene en tilvisningsrett kunne ha på integreringsarbeidet. Skepsisen begrunnes med at en innføring av en tilvisning vil kunne gjøre at kommunen fraskriver seg ansvaret for integreringsarbeidet og at det kan bli et politisk konfliktfylt tema i valg og media. Også sammenhengen mellom ansvar og myndighet fremheves som spesielt viktig. Selv om det administrative apparatet i kommunene sannsynligvis ville gjort en like god jobb i integreringsarbeidet, vil den politiske viljen og engasjementet for å gjøre en god jobb kunne bli sterkt svekket av en tilvisning, noe som kan svekke integreringsarbeidet på lang sikt.

Andre informanter modifiserte og dempet denne 'skremselspropagandaen' om hvilke negative sideeffekter en tilvisningsrett vil kunne ha på integreringsarbeidet. Informanten fra BLD innrømmer at det er en mulighet for at en tilvisningsrett vil kunne påvirke integreringsarbeidet i kommunene, men stilte spørsmål ved om det faktisk ville påvirke så negativt som mange predikerer. Dette begrunner informanten med at de som jobber med bosetting av flyktninger i kommunene er dedikerte fagfolk som er interessert i å gjøre et godt arbeid uansett om det er kommunestyret eller fylkesmannen som bestemmer at flyktningene skal bosettes. Men informanten innrømmer at det kan være en fare for 'politisk' bråk i kommunene og at dette kan påvirke negativt i lokalsamfunnet, siden bosetting av flyktninger ofte er et viktig partipolitisk tema. Informanten fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag fremla et annet poeng vedrørende integreringsarbeidet i kommunene. Informanten poengterer at det allerede i dag er

store forskjeller mellom kommunene om de lykkes i integreringsarbeidet eller ikke. Disse forskjellene eksisterer til tross for at bosettingsarbeidet er basert på frivillighet, så det kan tyde på at det nok er andre faktorer som spiller inn på om kommunene lykkes i å ha en god integreringsstrategi. Aktørene er altså uenige, eller bekymret i ulik grad, over hvilke negative sideeffekter en tilvisningsrett vil kunne ha på det langsiktige integreringsarbeidet.

Rask bosetting - en forutsetning eller et hinder for god integrering?

Det viser seg at det er ulike oppfatninger blant aktørene om rask bosetting er en forutsetning og et gode i integreringsarbeidet, eller om rask bosetting er en trussel for god integrering. Den første oppfatningen bygger på en argumentasjon om at det er pasifiserende og belastende for flyktningen å bo på asylmottak over lengre tid, og at en rask bosetting vil bidra til raskere og bedre integrering. Den andre oppfatningen baseres på at for rask bosetting, uten tilstrekkelig tid for kommunene til å organisere og planlegge praktiske og administrative tiltak for bosetting og integrering, vil kunne være en trussel for en god integrering. En tilvisningsrett vil spesielt kunne føre til dette fordi kommunene, i tillegg til en tidsfrist, vil kunne måtte bosette flyktninger de selv mener at de ikke har kapasitet til å bosette. Det er derfor delte oppfatninger om rask bosetting er en forutsetning for, eller en trussel mot, god integrering.

Hvem skal ha tilvisningsretten? – fylkesmannen eller IMDi?

Et spørsmål som flere aktører problematiserer er *hvem* som burde ha ansvaret for en tilvisningsrett; fylkesmannen eller IMDi? I høringsbrevet til BLD fremmes forslaget om at fylkesmannen skal ha dette ansvaret, med begrunnelsen om at *«fylkesmannen ut i fra sin kunnskap om kommunene i fylket, skal kunne foreta en tilvisning av flyktninger som samlet sett gir en best mulig fordeling»* (BLD 2011a). Det ble også nevnt av informanten fra BLD at en annen årsak til at man forslo fylkesmannen til denne rollen, og ikke IMDi, var at de ikke ønsket å skape et sterkt motsetningsforhold mellom IMDi og kommunene. Dette ble begrunnet med at IMDi er avhengige av et godt samarbeid med kommunene i det videre integreringsarbeidet. Informanten for fylkesmannen i Sør-Trøndelag begrunnet også sin støtte til at fylkesmannen kunne innta denne rollen med følgende utsagn: *«Fylkesmannen kjenner sin kommune (...) og sitter med god lokalkunnskap som en vil kunne anvende både i dialog og i ytterste konsekvens ved tilvisning»*.

At en tilvisningsrett burde ligge hos fylkesmannen blir utfordret av flere aktører. For det første er alle fylkesmennene utenom én imot at de selv skal innta en slik rolle. Dette begrunnes med at det vil bryte med fylkesmannens eksisterende meklingsrolle mellom stat og kommune. Flere aktører skriver at å gi fylkesmannen en tilvisningsrett kun vil medføre et nytt byråkratisk ledd i bosettingsprosessen. Dette vil kunne forsinke heller en å fremskynde bosettingsprosessen. I tillegg påpeker flere at siden fylkesmannen i dagens ordning ikke har en aktiv rolle, vil det kreve store ressurser for fylkesmannen å opparbeide seg den kompetansen som trengs for å gjennomføre oppgaven. Videre fremheves det at IMDi allerede er en aktiv og sentral aktør i bosettingsarbeidet, og at de vil ha kunnskapen og kapasiteten til å innta denne rollen. Det er altså stor splid knyttet til hvilken statlig aktør som burde ha ansvaret for å tilvise flyktninger der det er nødvendig.

Prioritering av verdier og hensyn – kommunalt selvstyre eller flyktnings behov?

Organisasjonen som arbeider for innvandrere og barns rettigheter legger frem en vurdering mellom to hensyn som kan være motstridende: kommunalt selvstyre sett opp imot hensynet til flyktingene som skal bosettes. Antirasistisk senter beskriver det hele i sin høringsuttalelse:

«Vi ønsker å fremheve at det blir en form for tvang uansett hvilken modell man velger, om det så er kommunene som i siste instans tvinges til å ta imot noen mennesker til, eller asylsøkerne som tvinges til å vente enda lenger i mottak. Vi anser det i så måte som langt å foretrekke at systemet tvinges til å håndtere problemet, enn at konsekvensene av systemets svikt rammer enkeltmennesker som allerede har en svært tung bakgrunn» (Antirasistisk senter 2011).

I begrunnelser der hensynet til flyktingen settes over det kommunale selvstyre, tegnes det ofte et bilde av en kritisk situasjon som krever mer drastiske virkemidler enn de som er benyttet tidligere. Hensynet til flyktingene er en av de viktigste årsakene til at noen som argumenterer sterkt for det kommunale selvstyrets verdi, likevel åpner for en tilvisningsrett i tilfeller der dagens bosettingsordning ikke oppfyller mål på en tilfredsstillende måte.

5.5 Type flyktninger - Forhandling om enkeltpersoner?


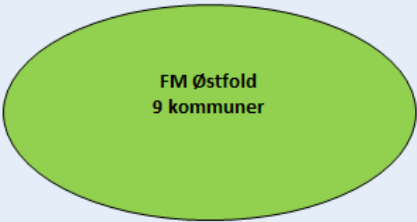
Første del av kartleggingen baserte seg på beskrivelser av tilvisningsretten generelt, eller tilvisning vedrørende *antall* flyktninger der hvor aktørene har skilt mellom de to punktene. I dette avsnittet følger en kort klassifisering av aktørene som eksplisitt har beskrevet sin holdning til om kommunen kan knytte betingelser til hvilke type flyktninger de skal bosette. Jeg vil også definere de substansielle spørsmålene som skiller aktørene.

Bakgrunnen for at det er foreslått at kommunene ikke skal kunne knytte betingelser til sine vedtak om hvilken type flyktninger de skal bosette, er basert på at IMDi i dagens modell bruker mye tid og ressurser på å forhandle med kommunene å bosette flyktninger, herunder hvilke enkeltpersoner de skal bosette (BLD 2011a, 7). Dette kommer også frem i høringsbrevet til IMDi der de skriver at mye ressurser i bosettingsarbeidet kan bære preg av en forhandlingsprosess mellom IMDi og kommunene om hvilke personer den enkelte kommunen skal ta imot (IMDi 2011c). Dette grunner i at visse type flyktninger erfaringsvis kan være mer ressurskrevende og har større integreringsutfordringer enn andre.

5.5.1 Somalier eller afghaner, barnefamilie eller enslig?

Det er kun 31 av totalt 118 aktører som har nevnt punktet om at kommunene ikke skal kunne forhandle om hvilken type flyktninger de skal bosette. Figuren nedenfor viser fordelingen av aktørene som eksplisitt uttrykker om de er for eller imot en tilvisningsrett vedrørende hvilken type flyktninger kommunene skal bosette.

Figur 14 – Klassifisering av aktørenes holdning til en tilvisningsrett vedrørende type flyktninger

For	Imot
	

Noen aktører som er imot en tilvisningsrett vedrørende antall, støtter forslaget om at kommunene ikke skal kunne knytte betingelser om hvilken type flyktninger de skal bosette.

Alle kommunene gikk imot en tilvisningsrett vedrørende antall flyktninger. Likevel skiller kommunene lag med hensyn til om de er for eller imot forslaget om at kommunene ikke skal kunne knytte betingelser til hvem de skal bosette, altså type flyktninger. 76 % av kommunene nevner ikke dette punktet eksplisitt, men 13 % av kommunene¹¹ støtter endringsforslaget om at det ikke skal kunne knyttes betingelser til hvem kommunene skal bosette. Også IMDi, fylkesmannen i Hedmark og FFKF er imot at staten skal tilvise hvor mange flyktninger kommunene skal bosette, men støtter forslaget om at kommunene ikke skal bestemme hvem. IMDi argumenterer prinsipielt for at flyktninger kun skal bosettes basert på faglige og objektive kriterier. Også fylkesmannen i Hedmark, som går sterkt ut imot en tilvisningsrett med henvisning til det kommunale selvstyre som prinsipp i norsk forvaltning, åpner for dette. De påpeker da at det må forlanges at kommunene får alle nødvendige og tilstrekkelige opplysninger om flyktningene, slik at det kan være forutsigbart hva som vil kreves av økonomiske utgifter og praktisk tilrettelegging.

Det er noen av aktørene som var positive til tilvisningsretten vedrørende antall flyktninger, som også uttrykker eksplisitt i høringsuttalelsene at de også er positive til en tilvisning om hvilke type flyktninger kommunene skal bosette. Dette gjelder JPD som fremhever at det er en 'svært positiv og viktig endring'. Organisasjonene Vergeforeningen, MIRA, NOAS og Redd Barna, samt fylkesmennene i Vestfold og Vest-Agder støtter også forslaget. Fylkesmannen i Vestfold påpeker at dette likevel er et dilemma fordi forutsetningen skal være at bosettingen skal være frivillig i størst mulig grad. De oppfordrer derfor til best mulige rammevilkår for kommunene slik at bosettingen, på alle måter, baseres på evne og vilje til å bosette, men støtter tilvisning som virkemiddel som siste mulighet.

9 % av kommunene har eksplisitt uttrykt sin motstand mot at de ikke skal kunne knytte betingelser eller forhandle om hvilken type flyktninger de skal bosette. Også fylkesmannen i Østfold problematiserer endringsforslaget praktiske gjennomførbarhet, ved å påpeke at behovet for kommunikasjon og forhandling uansett vil være tilstede i prosessen: *«Dette har sammenheng med behov for politiske uttrykk som antakelig vil komme uansett om det står i bosettingsordningen at det ikke kan knyttes betingelser til vedtaket»* (FM Østfold 2011).

Majoriteten av aktørene har midlertidig ikke uttalt seg eksplisitt om endring vedrørende hvilken type flyktninger kommunene skal bosette. Dette gjør det vanskelig å tolke resultatene

¹¹ Kommunene som er for er Bærum, Skedsmo, Hamar, Lunner, Gran, Nord-Aurdal, Kristiansand, Stavanger, Haugesund, Sunndal og Trondheim.

da det er usikkert om aktørene som ikke har nevnt endringen eksplisitt har vurdert dette aspektet eller ikke. Jeg mener derfor at jeg ikke kan trekke noen slutninger om overordnede tendenser basert på kartleggingen om likheter og ulikheter innad i og på tvers av aktørgruppene, siden det er så stor usikkerhet knyttet til aktørenes faktiske holdning. Det er derimot interessant å se på hvilke substansielle aspekter som preger debatten om kommunene skal kunne bestemme selv hvilke type flyktninger de skal bosette. Så hvilke spørsmål er aktørene opptatt av og hva går uenighetene ut på?

Valg av enkeltpersoner – prinsipielt feil eller forutsetning for langsiktig integrering?

IMDi argumenterer prinsipielt imot at kommunene skal kunne forhandle om enkeltpersoner: *«Personifisering utover faglige og objektive kriterier er uforenlig med IMDi arbeid for like muligheter og like levekår i et flerkulturelt samfunn»* (IMDi 2011c). Dette poenget bygger på at en utvelgelse av enkeltpersoner utover faglige og objektive kriterier ikke er riktig, og at det er prinsipielt galt å bedrive det Hamar kommune beskriver som ‘forhandlinger om forhold som omhandler menneskeverd’. I intervjuet med IMDi legger informanten i IMDi spesielt vekt på at forhandlingene ofte omhandler flyktingenes nasjonalitet, siden det er tydelig at noen nasjonalitetsgrupper er betydelig vanskeligere å få bosatt enn andre.

Men det er ikke enighet blant aktørene hva som faktisk er ‘faglige og objektive kriterier’. Noen kommuner uttrykker at det finnes gode grunner for å be om spesielle løsninger. Asker kommune fremhever behovet for en balanse mellom etniske grupper. Lyngdal kommune skriver at en kommune kan ønske å bosette allerede etablerte etniske grupper for å ivareta etniske og kulturelle verdier som allerede er tilstede i kommunen. Ålesund kommune bruker sterkere ordlag og skriver at *«det uttrykker total mangel på respekt for de forhold som må avklares i en kommune i forbindelse med bosetting (...). Det kan f.eks. være enklere å bosette en etnisk gruppe man har bosatt fra før»* (Ålesund kommune 2011). Flyktingenes nasjonalitet ble diskutert med informantene fra fylkesmennene i Vestfold og Hedmark i forbindelse med utfordringen om sekundærflytting. Informanten fra Vestfold sier at man må være realistisk ved å innse at flyktninger har et behov for et fellesskap med folk med samme bakgrunn. Dette underbygges av informanten fra Hedmark som mente at for at en skal unngå sekundærflytting, så er det nødvendig at kommuner bosetter flyktninger som kan ha en felles kulturell tilhørighet. Det er altså uenighet om hva som skal kunne brukes som legitime

grunner for å bestemme hvilke type flyktninger en kommune skal bosette, spesielt med hensyn til nasjonalitet.

Hvem skal bestemme om en kommunen har kapasitet til å bosette enkeltpersoner?

Et annet aspekt det er uenighet om er hvem som skal avgjøre den lokale kapasiteten til å bosette flyktninger: kommunene selv eller andre aktører som IMDi, KS, fylkesmannen? Dette grunner i at noen type flyktninger kan være mer ressurskrevende å bosette enn andre, basert spesielt på flyktningens psykisk og fysisk helse og familiesituasjon. Skedsmo kommune argumenterer for at kommuner ikke burde kunne reservere seg mot enkeltpersoner eller familier, og begrunner dette med at dagens erfaringer tilsier at IMDi og KS har et så godt samarbeid og god innsikt i lokale forhold at fordelingen stort sett oppleves som rimelig og under hensyntagen til kommunes lokale kapasitet. Sunndal kommune problematiserer også at kommunene skal ha mulighet til å velge flyktninger ved at det kan være uheldig dersom 'populære' bosettingskommuner kan håndplukke flyktninger som er lett å integrere i forhold til utdanning og arbeid. Dette kan medføre til en skjevfordeling av belastningene i bosettingsarbeidet, samt føre til at andre grupper vil være vanskeligere å fordele. Også Trondheim kommune støtter forslaget fordi de mener at det er viktig at flere kommuner tar ansvaret ved å bygge opp et apparat for å ta imot ulike type flyktninger. De mener at man på denne måten vil kunne sikre en mer variabel bosetting mellom kommunene, og at dette kan føre til raskere bosetting på lang sikt.

Av kommuner som er imot at de ikke skal kunne forhandle om enkeltpersoner, uttrykkes det blant annet en bekymring for at de skal få tilvist flyktninger med spesielle utfordringer som kommunen mener at de enten ikke har et apparat til å ta imot, eller at de allerede er overbelastet og ikke får nok kompensasjon i økonomiske midler. Fredrikstad kommune argumenterer mer prinsipielt ut i fra at det fortsatt burde være opp til den enkelte kommunes politiske ledelse å fatte vedtak ut fra lokale forhold. Steinskjer kommune inntar en annen vinkling. De problematiserer at det foreslås en endring som bryter med prinsippet om frivillighet fordi visse enkeltkommuner stiller urimelige krav som forsinker bosettingsprosessen. Kommunen mener heller at denne utfordringen må håndteres direkte med de aktuelle kommunene og KS, og ikke føre til at frivillighetsprinsippet tilsidesettes for alle kommuner.

5.6 Oppsummering – holdning og uenigheter

I dette kapitlet har jeg beskrevet hva som kjennetegner sentrale aktørers holdning til tilvisningsretten og hvordan de argumenterer for sine standpunkt. Kartleggingen av aktørenes holdning til tilvisningsretten viser at det utpeker seg noen generiske tendenser blant de ulike aktørgruppene. Departementene støtter en tilvisningsrett, aktivt eller passivt, med unntak av KRD. KS, samtlige kommuner og andre kommunale aktører går imot forslaget. Offentlige instanser som har en aktiv rolle i flyktningpolitikken går imot en tilvisningsrett. Offentlige aktører og andre interesseorganisasjoner som arbeider for barn eller flyktningers rettigheter støtter forslaget. Fylkesmennene som aktørgruppe er splittet i spørsmålet, men alle utenom én er imot at det er fylkesmannen som bør innta denne rollen. Jeg har også identifisert hvilke spørsmål og uenigheter som dominerer i høringsrunden. Det viser seg at det er ulike oppfatninger blant aktørene rundt hvilke årsaker det er til den manglende måloppnåelse, og hvor alvorlig dette faktisk er. Aktørene skiller seg også i forhold til om de tror en tilvisningsrett er praktisk gjennomførbar, hvilke potensielle effekter den vil kunne generere og hvilke andre konsekvenser den vil kunne frembringe i integreringsarbeidet. Det stilles også spørsmål om fylkesmannen eller IMDi vil være den rette aktøren til å ha en fremtidig tilvisningsrett, og hvordan hensynet til flyktingene skal balanseres mot kommunale hensyn.

I forhold til holdning til tilvisningens punkt om hvilken type flyktninger kommunene skal bosette, er det empiriske grunnlaget ufullstendig. Det er derfor ikke mulig å trekke ut noen overordnede tendenser på tvers av aktørgruppene. Det viser seg at den substansielle uenigheten som skiller aktørene går ut på om valg av type flyktninger er prinsipielt feil, eller om det er en forutsetning for bedre integrering. I tillegg er det uenighet om hvem som skal avgjøre om kommunene har kapasitet til å bosette. I dette kapitlet har jeg besvart problemstillingens første del ved å beskrive aktørenes holdning og hvordan aktørene begrunner sine standpunkt. Neste kapittel vil utforske problemstillingen andre del: Hvorfor er aktørene for eller imot en tilvisningsrett?

6 Analyse - hvorfor støtte og motstand?

Formålet med dette kapittelet er å få en dypere forståelse for den siste delen av oppgavens problemstilling. De tre teoretiske perspektivene skal brukes til å belyse hvorfor aktørene var for eller imot en tilvisningsrett. Kapittelet er strukturert som følger: Først vil jeg belyse hvorfor aktører er for eller imot en tilvisningsrett sett fra det instrumentelle og det kulturelle perspektivet. Skjæringspunktet mellom de to tilnærmingene blir kommentert der det er aktuelt. Deretter vil jeg vise til hvordan myteperspektivet kan belyse aktørens støtte og motstand til tilvisningsretten. Tilslutt presenterer jeg en kort oppsummering av perspektivenes tilnærming til å forstå aktørens holdning til høringsforslaget om en ny tilvisningsrett.

6.1 Det instrumentelle perspektivet

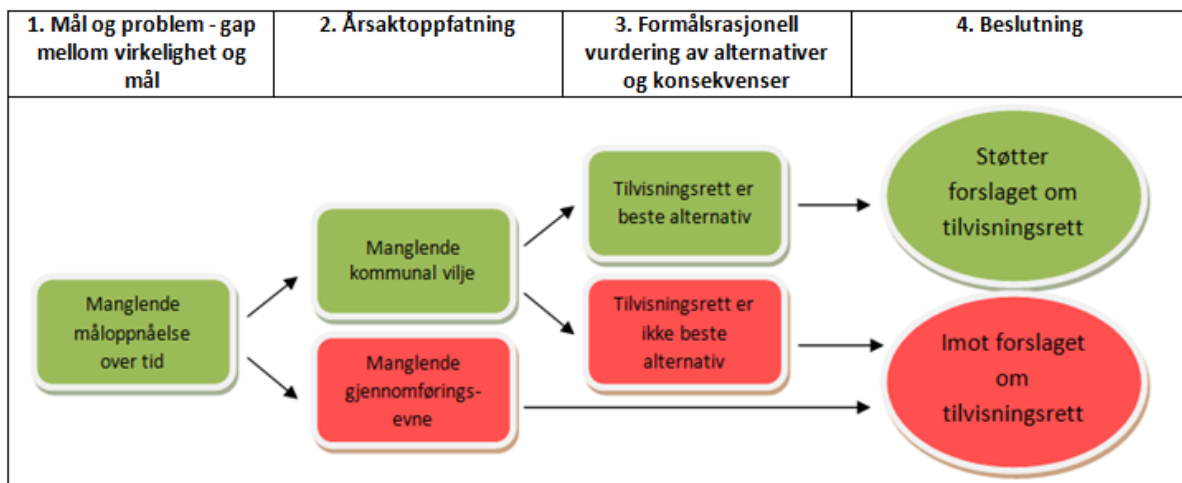
Det instrumentelle perspektivet legger til grunn at aktører handler rasjonelt ut i fra den begrensede informasjonen de sitter inne med og de formelle rammene de handler innenfor. For å belyse hvorfor aktørene er for eller imot en tilvisningsrett vil jeg nedenfor diskutere to aspekter ved det instrumentelle perspektivet som kan gi en dypere forståelse for hvorfor noen aktører støtter en tilvisningsrett, mens andre går imot. Det første aspektet tar for seg aktørenes konsekvenslogikk. Der diskuterer jeg hvordan ulike årsaksoppfattinger, vurderinger av konsekvenser og effekter, samt ulike vurderinger av problemets alvorlighetsgrad kan påvirke aktørenes holdning. Det andre aspektet utforsker hvordan en sektorpolitisk struktur kan legge føringer på hva aktører skal vektlegge, og bør eller ikke bør uttale seg om i høringsrunden.

6.1.1 Ulik konsekvenslogikk

Samtlige aktører benytter helt eller delvis en instrumentell og formålsrasjonell argumentasjon til å begrunne sin holdning til tilvisningsretten. Deres argumentasjon følger dermed en konsekvenslogisk oppbygging, der alternative løsninger blir vurdert ut i fra om de vil ha ønsket effekt på målet om raskere bosetting. Denne type argumentasjon anvendes både til å argumentere for og imot en tilvisningsrett. Så hva er det som gjør at aktørene skiller lag når begge sider anvender en rasjonell konsekvenslogikk for å begrunne sine standpunkter?

Det instrumentelle perspektivet kan belyse hvorfor aktører er for eller imot en tilvisningsrett, ved å lokalisere hvor i konsekvenslogikken aktørene *skiller lag*. Jeg vil basere meg på figuren for en instrumentell konsekvenslogikk presentert i teorikapittelet (jamfør figur 1), der det skilles mellom følgende steg i en konsekvenslogikk: 1) Gapet mellom ønsket situasjon og virkeligheten. 2) Årsaksoppfatning. 3) Formålsrasjonell vurdering av alternativer og konsekvenser. 4) Beslutning - valg av det alternativet som antas å få best effekt på måloppnåelse. Først vil jeg presentere modellen på overordnet nivå, før jeg utdyper hvert steg i modellen og tydeliggjør på hvilke aspekter aktørene skiller lag.

Figur 15 – Hvor aktørene skiller seg i konsekvenslogikken



Figuren over viser hvor i konsekvenslogikken aktørene skiller lag, og hvordan dette påvirker om de er for eller imot en tilvisningsrett. Det er viktig å understreke at figuren ikke skal tolkes som en kausalmodell, men er ment å illustrere hvor i konsekvenslogikken aktørene skiller seg. Første steg i modellen viser at alle aktørene er enige i at det er et gap mellom dagens situasjon og ønsket mål. Alle aktørene uttrykker støtte til målet om at bosetting av flyktninger bør skje innen tre og seks måneder. Neste steg i konsekvenslogikken baserer seg på aktørenes årsaksoppfatning, altså hva aktørene mener at er årsaken(e) til manglende måloppnåelse. Det viser seg at det i stor grad er på dette punktet aktørene skiller lag. De som mener at manglende kommunal vilje ikke er en av årsakene til manglende måloppnåelse støtter ikke en tilvisningsrett, fordi aktørene da mener at endringsforslaget ikke adresserer de faktiske årsakene til problemet. Aktører som mener at manglende kommunal vilje kan være en av årsakene til manglende måloppnåelse, vil videre vurdere konsekvenser og effekter av ulike alternativer. Dette inkluderer en vurdering av hvordan eventuelle positive effekter på raskere bosetting skal veies opp mot negative sideeffekter på andre områder. Aktørenes holdning blir

tilslutt avgjort ved at aktører som mener at en tilvisningsrett kan ha positiv innvirkning på å bosette raskere er for høringsforslaget. Aktører som enten mener at det ikke vil få de ønskede effektene på raskere bosetting, eller vil få negative konsekvenser på andre områder, går imot. Stegene i konsekvenslogikkene blir utdypet og eksemplifiseres nedenfor.

Årsaksoppfatning - vilje eller gjennomføringsevne?

Det er stor uenighet blant aktørene om det er kommunenes manglende vilje eller om det er utfordringer med den praktiske gjennomføringen som forsinker bosettingen. Dette handler om hvilke premisser argumentasjonen bygger på. Ved å identifisere premisser kan man eksplisitt peke på hvordan avsender generaliserer fra et argument til en konsekvens (Bergström og Boréus 2005, 95-99). Høringsforslaget foreslår etablering av en tilvisningsrett ved manglende samarbeid mellom kommunene. Dette kan tolkes, slik KS også beskriver det i sin høringsuttalelse, som om BLD legger til grunn at kommunenes manglende vilje er en årsak til manglende måloppnåelse. Selv om dette ikke blir uttrykt direkte i BLDs høringsbrev, støtter jeg KS sin tolkning om at slikt forslag baserer seg på en årsaksoppfatning der manglende kommunal vilje i hvert fall er én av årsakene til at bosettingsordningen ikke fungerer optimalt.

Spørsmålet om manglende kommunal vilje må sees i sammenheng med den nye bosettingsordningen i 2002. Den nye bosettingsmodellen endte på en videreføring av den frivillige modellen, men tydeliggjorde det *kollektive og solidariske ansvaret* kommunene hadde i bosettingsarbeidet. I flere intervjuer uttrykte informantene, spesielt informanten fra BLD, at det ikke har lyktes å skape dette kollektive og solidariske ansvaret mellom kommunene. Selv informanten fra KS påpekte at: «*Det er vanskelig å få til at kommunene skal fatte vedtak [om bosetting av flyktninger] i fellesskap – det blir mer at kommunene ser ansvaret sitt*». Konklusjonen fra BLD er derfor, slik informanten uttrykte, at de ikke har klart å skape dette kollektive og solidariske ansvaret for å nå nasjonale mål om bosetting. Når ordningen opplever manglende måloppnåelse over tid, fører dette til man må kunne ty til sterkere midler for å nå nasjonale mål om bosetting.

Men at man ikke har klart å skape en fellesskapsfølelse betyr ikke automatisk at manglende kommunal vilje er en årsak til manglende måloppnåelse. Flere aktører, spesielt KS, kommunene og IMDi, argumenterer for at det ikke er manglende kommunal vilje som er utfordringen i dag. Det er den praktiske gjennomføringen som er årsaken til at man ikke når oppsatte tidsmål. Det blir blant annet vist til lang tidsbruk hos andre involverte statlige

aktører, mangel på egnede boliger og utilstrekkelige ordninger for langsiktig boligplanlegging. Andre årsaker som er nevnt er tidkrevende og ressurskrevende kompetanseoppbygging i bosettingsapparatet i kommunene som gjør at bosettingen tar tid. Det blir også påpekt at manglende økonomiske tilskudd i forhold til faktiske kostnader fører til reservasjoner blant kommunene for å bosette spesielt vanskeligstilte flyktninger.

Oppsummert kan man si at for at en tilvisningsrett skal få ønsket effekt, er det en forutsetning at det faktisk er mulig for kommunene å bosette raskere – innenfor det virkemiddelapparatet som eksisterer i dagens ordning. Dette er det første steget i konsekvenslogikken hvor aktørene skiller lag, da de legger til grunn ulike premisser om hva som faktisk er årsaken(e) til forsinkelsene i bosettingsarbeidet. Aktører som mener at manglende kommunal vilje er ikke en årsak til manglende måloppnåelse er derfor imot en tilvisningsrett. Aktører som mener at manglende kommunal vilje kan være en av årsakene til forsinkelser i bosettingsarbeidet går videre til neste steg i konsekvenslogikken; å vurdere om en tilvisningsrett faktisk er det beste alternativet og om den vil generere de ønskede effektene for raskere bosetting.

Predikerte effekter og konsekvenser – hvilket alternativ er best?

Hvis man legger til grunn at kommunene har mulighet til å bosette fler flyktninger og arbeide raskere med bosettingsarbeidet, blir neste vurdering om en tilvisningsrett er beste alternativ for å tilskynde bosettingen. Det er to aspekter som opptar aktørene: 1) Vil en tilvisningsrett faktisk føre til raskere bosetting? 2) Hvilke negative sideeffekter kan en tilvisningsrett utløse, og hvordan vektlegge disse potensielle sideeffektene opp mot målet om raskere bosetting?

BLD argumenterer for at endringsforslagene vil kunne ha en positiv effekt både med hensyn til raskere bosetting og at det vil være ressurssparende, men flere aktører stiller spørsmål ved om tilvisningsretten faktisk vil føre til en raskere bosetting. IMDi viser til juridiske, tekniske og praktiske forhold som kan hindre en gjennomføring av tilvisningsretten, samt forsinke prosessen slik at tilvisningsretten faktisk ikke vil få de effektene som den er ment å frembringe. Også UDI går imot en tilvisning fordi de mener at å gi fylkesmannen en rolle i bosettingsarbeidet kun vil føre til et ekstra ledd i bosettingen og dermed ikke resultere i raskere bosetting. Flere informanter som var imot en tilvisningsrett uttrykte også at de rett og slett ikke trodde at en tilvisningsrett ville føre til raskere bosetting.

Det andre spørsmålet omhandler om en tilvisningsrett vil kunne fremkalle negative sideeffekter. Det er en utbredt oppfattelse blant flere av aktørene som er imot høringsforslaget at en tilvisningsrett vil kunne ha en negativ effekt på den langsiktige integreringen av flyktninger i kommunene. KS og kommunene uttrykker at de mener at det er fare for at en slik modell vil øke konfliktnivået lokalt og dermed kunne svekke integreringsarbeidet. IMDi understreker i sin høringsuttalelse verdien i at kommunene tar på seg en oppgave frivillig, og at dette gjør at kommunene ikke kan fraskrive seg ansvaret for det videre arbeidet med integreringen. Dette ble også understreket i intervjuet med IMDi. Informanten fortalte at usikkerheten rundt hvordan en tilvisningsrett vil kunne påvirke den langsiktige integreringen var en av hovedårsakene til at IMDi gikk imot. Dette ble begrunnet med at en tilvisningsrett kan føre til at mottak av flyktninger kan bli et kontroversielt politisk tema (noe det også allerede er i dag). Et fokus i media på at kommunene blir 'tvunget' til å ta imot flyktningene kan dermed ha en negativ effekt på holdninger til flyktninger på langsikt. Informanten fra fylkesmannen i Vestfold påpekte også sammenhengen mellom frivillighet og integreringsarbeidet: «*Har man ansvar må man også ha myndighet*». Informanten begrunner utsagnet med at hvis man gjør noe for egen maskin, så gjør man en bedre jobb etterpå. Hvis bosetting blir en pålagt oppgave for kommunene kan dette svekke engasjementet for å gjøre et godt integreringsarbeid. Informanten påpeker at kommuner som i dag jobber veldig bra med bosetting og integrering ofte har en stolthet overfor det arbeidet de gjør. Dette engasjementet kan stå i fare hvis det går fra å være en frivillig oppgave til et påbud av staten. I tillegg mener informanten at kommuner som allerede er negative til bosetting, eller mindre gode på integreringsarbeidet, heller ikke vil bli bedre av en tilvisning. Det er derfor en fare for at det vil føre til dårligere integreringsarbeid. I vurderingen av ulike alternativs effekter, hersker det altså uenighet mellom aktørene om en tilvisningsrett faktisk vil føre til raskere bosetting av flyktninger, og hvordan dette eventuelt kan påvirke det langsiktige integreringsarbeidet. Disse ulike vurderingene av tilvisningsrettens potensielle effekter og konsekvenser kan belyse hvorfor noen aktører er for en statlig tilvisning, og andre imot.

Aktørene som eksplisitt har nevnt sin holdning til at kommunene ikke skal kunne forhandle om type flyktninger fører også i stor grad en konsekvenslogisk argumentasjon, både for og imot. Aktørene som aktivt argumenterer imot en tilvisning av type flyktninger, argumenterer blant annet med at det kan være praktiske hensyn som taler for at kommunene skal kunne bosette etniske grupper de har et apparat for å ta imot, samt at kulturell tilhørighet kan være viktig for å hindre sekundærflytting på lang sikt. Aktører som argumenterer for at

kommunene ikke skal kunne sette betingelser eller forhandle om type flyktninger, begrunner dette med at det kan føre til en uheldig fordeling mellom kommunene. I tillegg argumenteres det for at flere kommuner må ta ansvar med å bygge opp et apparat for å ta imot ulike type flyktninger som en nødvendighet for å kunne sikre raskere bosetting på lang sikt. Også i spørsmålet om tilvisningsrett på type flyktning er det altså slik at ulik konsekvenslogikk hos aktørene kan belyse hvorfor aktørene støtter eller går imot en statlig tilvisning.

Definering av problemets alvorlighetsgrad påvirker syn på virkemiddelbruk

I figur 15 som viser hvordan aktørenes konsekvenslogikk skiller seg, er det lagt til grunn at alle aktørene støtter målet om bosetting innen tre og seks måneder, og dermed støtter at det er et gap mellom ønsket mål og eksisterende situasjon. Men definering av problemer er sjelden helt svart/hvitt. En vital dimensjon ved et problem er et problems alvorlighetsgrad, altså hvor alvorlig et problem og dets konsekvenser faktisk er (Rochefort, og Cobb 1998, 64). Det kan være stor uenighet om et problems alvorlighetsgrad, og hvor mye oppmerksomhet det fortjener (Rochefort, og Cobb 1998, 56). Hvordan man definerer et problems alvorlighetsgrad vil igjen kunne påvirke hvilke virkemidler man mener at er akseptable å anvende for å løse problemet.

I intervjuene kom det frem at selv om alle aktørene støtter målet bosetting innen tre og seks måneder, er det en forskjell i aktørenes oppfatning av alvorlighetsgraden som den manglende måloppnåelsen representerer. Noen informanter, deriblant BLD og IMDi, understreker en dyp bekymring for manglende tidsoppnåelse fra vedtak til bosetting. Andre informanter stiller spørsmålstegn ved om det faktisk er i prosessen med kommunene at den virkelige utfordringen ligger. Informanten fra KS spør om det faktisk er bedre for flyktningen, og spesielt enslige mindreårige, å bli flyttet raskt til en kommune som ikke er klar, kun for å oppnå tidsmålene om tre og seks måneder? Informanten understreker at dette særlig gjelder for rask flytting av enslige mindreårige til en kommune, når disse allerede har et apparat og stabilitet i et mottak eller et omsorgssenter. Informanten for fylkesmannen i Hedmark problematiserer også om det faktisk er de siste månedene fra vedtak til bosetting som faktisk er den største utfordringen, når flyktningene allerede har ventet i 'måneder og år' for å få asylsøknaden behandlet. Alvorlighetsgraden som tillegges den manglende måloppnåelse, påvirker dermed hvilke virkemidler aktørene mener at akseptable å benytte for å løse problemet.

6.1.2 Forventinger og føringer i et sektorpolitisk landskap

Over er aktørenes argumentasjon i høringsrunden lagt til grunn for å belyse hvorfor aktørene skiller lag med hensyn til om de er for eller imot en tilvisningsrett. Men det instrumentelle perspektivet åpner også for at organisasjoners handlinger preges at de strukturelle rammene de handler innenfor (Egeberg 1989, 18). En organisasjons ansvarsoppgaver og formelle posisjon i det norske sektorpolitiske systemet kan legge føringer på hva en organisasjon kan eller burde vektlegge og prioritere.

Hvorfor forslag om sterkere statlig styring? – kampen om ressursene

Først av alt; hva kan være årsaken til at BLD i det hele tatt fremmer et forslag som innebærer en sterkere statlig styring av kommunene? Som bakgrunn for høringsforslaget har jeg tidligere lagt til grunn at den manglende måloppnåelsen over tid og Riksrevisjonens evaluering av IMDis måloppnåelse har vært en avgjørende faktor for endringsforslaget. Men hvorfor ble akkurat forslaget om en tilvisningsrett lagt frem til høring, til tross for at det er et forslag som vil gripe inn i det kommunale selvstyrets handlefrihet?

Den integrerte modellen mellom stat og kommune gjør at staten er avhengig av kommunene som iverksettere at nasjonal politikk. Statlig styring av kommunene behøver ikke å bety en sentraliseringstrend i forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre; det kan også vise hvordan de sentrale politiske myndighetene i økende grad har blitt mer avhengig av lokale styringsmakter for å kunne gjennomføre politiske mål (Hansen og Klausen 2002, 63-64). Dette kan eksemplifiseres ved at det i Riksrevisjonens evaluering av IMDis måloppnåelse fremheves at IMDi er totalt avhengig av kommunene for å nå oppsatte målene i bosettingsarbeidet (Riksrevisjonen 2010, 11). Dette avhengighetsforholdet mellom statlige og kommunale aktører i iverksettingen av nasjonal politikk kan belyse hvorfor BLD sender ut et forslag om sterkere statlig styring, fordi BLD tilslutt sitter med det overordnede ansvaret for bosetting av flyktninger i Norge. Sektoransvaret BLD har for bosetting og integrering av flyktninger, kan også belyse hvorfor forslaget om statlig tilvisning fremmes. De kommunale aktørene og kommunene kritiserer BLD for kun å vektlegge raskest mulig bosetting, og ikke se helhetsbilde som kommunene jobber innenfor. Fimreite og Lægreid (2004:181) problematiserer hvordan en kommunal helhetstenking kan være vanskelig å gjennomføre i et sektorpolitisk system: Studier avdekker at så vel stortingsrepresentanter som høytstående tjenestemenn taler varmt om det kommunale selvstyret, betydningen av dette i det norske

demokratiet og behovet for en begrenset statlig styring av kommunesektoren (Fimreite og Læg Reid 2004, 186). Likevel har det vært en tendens til sterkere statlig styring av kommunene de siste årene (Difi 2010a, 71, Meld. St.12. 2012, NOU 2005:6). Så hva kan forklare sterkere statlig styring hvis ‘alle’ snakker så varmt om det kommunale selvstyret?

Fimreite og Læg Reid (2004:186) forklarer tendensen med sterkere statlig styring med at når den sektororganiserte kommunen svekkes og servicekommunen tar form, begynner aktørene på statlig nivå nærmest å konkurrere med hverandre om å innføre nye styringsvirkemidler på egne områder. Dette gjør de for å hindre at kommunene kan nedprioritere nettopp ‘deres’ områder i sine tverrsektorielle kabaler. Sektormyndighetene sentralt er lite interessert i kommunal helhetsorientering, ei heller er de interessert i at deres sektor skal tape i den lokale prioriteringskampen (Fimreite og Læg Reid 2004, 186). Sett fra departementskorridorene og fra Løvebakken, innebærer slike utslag av lokale prioriteringer og helhetstenking en fare for at andre oppgaver (enn egen sektors) tilgodesees. Oppfatningen kan illustreres med en uttalelse fra en av tjenestemennene gjengitt i en rapport fra Rokkansenteret: «*Helheten? Nei den er for filosofene i KS*» (Fimreite et al 2004). Kjellberg (1995:41) skriver også at reformer av det lokale selvstyre sjelden er et resultat av kollektiv handling. I stedet reflekterer det en oppstykket implementering av politikk fra ulike sektorer innen offentlig forvaltning. Disse synene på endring av styringsforholdet mellom stat og kommune kan gi et innblikk i hvorfor tilvisningsretten i det hele tatt ble sendt på høring. BLD er avhengig av kommunene prioriterer både ressurser og oppmerksomhet for å få ønskede resultater i bosettingsarbeidet.

Horisontal departementsstruktur og ansvarsfordeling

Av totalt 17 departementer var det 14 departementer som avga høringsuttalelse, og kun tre av disse gav utdypende tilbakemeldinger utenom ‘ingen merknader’. Hvorfor denne tilbakeholdenheten og hva kan forklare de tre departementenes svar?

Formelle strukturer og ansvarsfordeling legger et rammeverk for hvordan departementene handler. Den formelle organisasjonsstrukturen uttrykker noe om hvem som har rett og/eller plikt til å treffe beslutninger, hva beslutningsaktiviteten bør eller skal dreie seg om, og hvordan denne aktiviteten bør eller skal foregå (Egeberg 1989, 18). Den norske stats departementsstruktur er basert på prinsippet om horisontal spesialisering, som innebærer at man deler opp ulike oppgaver på et nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen (Christensen, Læg Reid og Roness, et al. 2009, 38). Dette kan gi en forståelse for departementenes

tilbakeholdenhet når det gjelder å uttale seg om en sak innenfor et annet departements ansvarsområde. Selv om den formelle organisasjonsstrukturen ikke uten videre sier noe om den faktiske handlemåten til aktørene, vil det legge føringer på hvordan oppgaver blir utført (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 43). Dette underbygges av at to av departementene som har skrevet utdypende tilbakemeldinger, JPD og HOD, kun presiserer sine synspunkter på de områder som berører deres ansvarsområder. Dette illustrerer hvordan den horisontale strukturen legger klare rammer for ulike ansvarsområder, med et implisitt premiss om at man holder seg innenfor sitt område og lar andre styre innenfor deres område (Hernes 2011).

KRD skiller seg ut blant departementene ved indirekte å argumentere mot BLDs høringsbrev ved å referere til KS sin høringsuttalelse. Tucker (1995) forklarer i sin bok *«Politics as leadership»* at den vanlige praksisen med å benevne ulike departementer etter arbeidsområde, vitner om en felles anerkjennelse av at det finnes visse områder med permanent offentlig interesse der problemsituasjoner er bundet til å oppstå fra tid til annen. KRD er et departement som blant annet er etablert for å jobbe for og sikre kommunale og regionale interesser og helhetstenking. KRD opplever, slik mange organisasjoner opplever i den politiske virkelighet, hvordan det å ha flere identiteter kan være konfliktfylte i komplekse omgivelser og situasjoner (Christensen og Røvik 1999, 164). På den ene siden er KRD et departement som er medlem av en formell departementsstruktur med avskilte ansvarsområder. På den andre siden er KRD et departement som har i oppgave å ivareta kommunale og regionale interesser og er avhengig av et godt samarbeid med kommunene og KS i hverdagen. Denne doble rolle til KRD kan belyse hvorfor de ikke går direkte imot BLDs høringsforslag, men likevel indirekte argumenterer imot en tilvisningsrett. De er i sitt daglige virke avhengig av en god relasjon til kommunene og KS. Deres høringsbrev er et godt eksempel på at en organisasjons formelle struktur innebærer kryssende roller og stilles overfor motstridende hensyn som må ivaretas (Hernes 2011). Som informanten fra BLD påpekte: *«Ulike departementer har i grunn ulike interesser å ivareta, og et kommunaldepartement vil ofte ivareta kommunenes interesser»*. Informanten fra KRD uttrykte det samme poenget på en litt annet måte, ved å henvise til at KRDs ansvar i en slik høringsrunde nettopp er sørge for at forslaget ivaretar en kommunal helhetstenking. KRD avsluttet derfor sin høringsuttalelse med følgende:

«KRD legger til grunn at BLD i det videre arbeidet med bosettingsmodell nøye vurderer alle synspunkter som høringen bringer ut fra et helhetssyn med sikte på å nå overordnede integreringsmål» (KRD 2011).

Hvilke hensyn skal prioriteres? - ansvarsoppgaver styrer fokus og prioritering

Også andre aktørers høringsuttalelser enn departementenes er preget av strukturelle rammer og ansvarsoppgaver i et sektorpolitisk system. BUFDIR og Barneombudet støtter forslaget til BLD. Begge instansene har i sin høringsuttalelse et hovedfokus på at det er nødvendig at barn og unge, og spesielt enslige mindreårige, blir bosatt raskt i en kommune, og at de derfor er for en tilvisningsrett. Denne konstateringen av at barn og unges behov skal prioriteres når beslutninger skal tas, kan forstås ved at to offentlige organisasjonenes formelle rolle og mandat er å ivareta barn og unges interesser. Hensynet til barn og unge blir dermed avgjørende. Også de andre ikke-offentlige interesseorganisasjonene for barn og/eller flyktninger støtter forslaget med begrunnelsen om at barns behov, eller flyktingenes behov generelt, må prioriteres foran hensynet til kommunalt selvstyre. Et annet interessant eksempel på hvordan formelle roller kan påvirke holdning er IMDi's holdning til tilvisning vedrørende type flyktninger. IMDi er sterkt imot at kommunene skal kunne forhandle om enkeltpersoner og skriver at: «*Personifisering utover faglige og objektive kriterier er uforenlig med IMDi's arbeid for like muligheter og like levekår i et flerkulturelt samfunn*». IMDi har som overordnet oppgave å arbeide for integrering og mangfold i samfunnet. At de går imot en personifisering og utvelgelse av flyktninger utover faglige og objektive kriterier passer overens med deres formelle mandat som organisasjon.

På den andre siden er det heller ikke overraskende at KS, som kommunenes interesseorganisasjon, vektlegger kommunenes rett til selvstyre og dermed går imot statlig tilvisning. KS arbeid for det kommunale selvstyre presiseres i deres egen beskrivelse dem selv på hjemmesidene. Det blir der påpekt at «*KS arbeider for å styrke det lokale demokrati.(...) KS tilrettelegger og formidler medlemmenes behov og påvirker statlige rammebetingelser*» (KS 2008). Dette underbygger at aktørenes naturlige ansvarsområder og plass i de formelle strukturene, legger føringer på hva aktørene mener og vektlegger i vurderingen av forslaget om en ny bosettingsordning.

6.1.3 Det instrumentelle perspektivet – ulik konsekvenslogikk og sektorpolitiske føringer

Oppsummert kan det instrumentelle perspektivet gi en forståelse for aktørenes støtte og motstand mot tilvisningsretten ut i fra to aspekter. For det første klargjør perspektivet hvordan ulik konsekvenslogikk blant aktørene kan føre til forskjellige utfall. For det andre legger den

sektorpolitiske strukturen i offentlig forvaltning og organisasjonenes ansvarsoppgaver føringer på hva aktørene vil uttale seg om, og hvilke hensyn de vektlegger og prioriterer i den endelige avgjørelsen.

6.2 Det kulturelle perspektivet

Norge blir beskrevet som en enhetsstat hvor prinsippet om lokalt selvstyre står sterkt (Fimreite og Lægreid 2004, 175). Men beskrivelsen av forholdet mellom stat og kommune som en integrert modell utfordrer innholdet i det kommunale selvstyret: Er kommunene 'naturlige samfunn' eller kun verktøy for å implementere nasjonal politikk? Jeg vil bruke det kulturelle perspektivet til å belyse kulturell likhet og variasjon mellom aktørene på to nivåer: På overordnet nivå er bosettingsordningen en del av det norske offentlige forvaltningssystemet der kommunalt selvstyre har en lang tradisjon som et viktig styringsprinsipp. Disse lange tradisjonene kan føre til stivhengighet som legger begrensninger på hvilke endringer som sees på som mulige og/eller akseptable. Videre er aktørene i bosettingsordningen også individuelle organisasjoner med andre ansvarsoppgaver. Dette gir mulighet for at det er utviklet subkulturer med ulike normer for hva som ansees som passende adferd, som igjen kan påvirke om aktørene er for eller imot en tilvisningsrett.

6.2.1 Stivhengighet – tradisjon for kommunalt selvstyre

Bosetting av flyktninger i kommunene har alltid vært basert på kommunal frivillighet. Dette gjenspeiler et viktig prinsipp i norsk offentlig forvaltning, der det kommunale selvstyret har stått sterkt. Kan så tidligere valg i etableringsfasen av bosettingsordningen prege hvilke muligheter som ansees som akseptable eller mulige i dag? Stivhengighet handler kort sagt om antagelsen om at når en 'sti' er valgt for en organisasjon i etableringsfasen, så vil relevante aktører justere sine strategier for å tilpasse seg den eksisterende ordningen (Thelen 2003, 219, Thelen 1999, 385). Likevel åpnes det for endringer hvis aktørene mener at man står overfor en krisesituasjon som nødvendiggjør og fremtvinger en endring. (Thelen 1999, 399). Hvordan kan så denne tilnærmingen hjelpe oss å forstå hvorfor aktørene går imot eller støtter forslaget om en tilvisningsrett?

Eksisterende ordning legger føringer på handlingsrommet

Så nylig som februar 2012 kom KRD (2012) ut med en ny prinsippmelding der det kommunale selvstyrets posisjon i norsk forvaltning ble forankret. At det kommunale selvstyre også står som et viktig prinsipp i bosettingsordningen, illustreres i høringsuttalelsen til fylkesmannen i Hedmark:

“Avveining mellom hovedmålet med rask bosetting og det kommunale selvstyret er ikke drøftet i det hele tatt i høringsbrevet. Etter vårt syn bryter det som er foreslått med en grunnleggende struktur i norsk forvaltning. Dette er meget uheldig” (FM Hedmark 2011).

Det kommunale selvstyre har hatt en sterk posisjon og har stått som et viktig prinsipp i norsk forvaltning siden dets formelle fødsel med Formannskapslovene i 1837. I kommunenes spedte barndom ønsket man å begrense statens makt i by og bygd. Tanken var at lokale spørsmål burde avgjøres i kommunene med basis i lokale synspunkter og forhold (Næss, et al. 1987). Denne type argumentasjon gjenfinnes i høringsrunden, spesielt blant de kommunale aktørene. Dette gjelder både i forhold til antall flyktninger og hvilken type flyktninger kommunene skal måtte bosette. Denne typen argumentasjon benyttes særlig av de kommunene som argumenterer for at kommunene skal kunne ha innvirkning på hvilken type flyktninger de skal bosette. De viser til at kommunene selv vet best hvilken kapasitet og hvilke forutsetninger de har til å ta imot ulike type flyktninger. I tilfeller der endringer skjer med sikte på å oppfylle visse målsetninger for institusjonen som helhet, vil visse aktører i institusjonen kunne komme ut som ‘tapende’ part på kort sikt. Den ‘tapende’ parten vil sannsynligvis være motstander av endringene, og innvendinger vil være spesielt egnet hvis det er uklarhet om endring vil føre til de positive konsekvensene som er lovet (Krasner 1988, 83). Institusjonaliserte organisasjoner vil kjempe for å bevare gruppens spesielle egenskaper i møte med nye problemer og skiftende omstendigheter. Ved endring av den eksisterende frivillighetsmodellen vil kommunene kunne tape selvstyre på et betydelig politikkområde. Dette kan derfor hjelpe å forstå den sterke motstanden mot en slik grunnleggende endring av dagens situasjon.

Krisesituasjoner som nødvendiggjør endringer

Men stivhengighet kan være problematisk hvis omgivelsene endrer seg raskt og det blir et stort sprik mellom eksterne problemer og den indre kulturen (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 63). Hele bakgrunnen for BLD sitt høringsbrev baserer seg i stor grad på en fremstilling av bosettingssituasjonen som alvorlig. Dette baseres på den manglende

måloppnåelsen over tid (jamfør figur 6), og Riksrevisjonens evaluering av IMDIs manglende måloppnåelse i bosettingsarbeidet fra 2010. Dette blir også understreket i intervjuet med BLD, der informanten uttrykte en dyp bekymring for bosettingsarbeidets utvikling og framtidsutsikter. BLD fremhever i høringsbrevet at «*utgangspunktet bør som i dag være at det å bosette flyktninger skal være basert på kommunale beslutninger*» (BLD 2011a), og at tilvisningsretten kun skal brukes i de tilfeller hvor kommunene i et fylke ikke blir enige. I dette ligger det implisitt at man i størst mulig grad ønsker å videreføre kommunal selvbestemmelse i bosettingen, men at situasjonens alvorlighet nødvendiggjør bruk av andre virkemidler der kommunale vedtak ikke er tilstrekkelig.

Denne tankegangen får også støtte blant andre aktører, som fylkesmennene i Oppland, Rogaland, Vestfold og Vest-Agder, samt flere av barne- og flyktningsorganisasjonene. Aktørene uttrykker en skepsis til en tilvisningsrett som innebærer statlig tvang. Likevel åpner de for å endre eksisterende ordning ved å klassifisere situasjonen med manglende måloppnåelse over tid som såpass alvorlig for de flyktningene som blir rammet ved å være lengeventende på mottak. Synet er da at en tilvisningsrett ikke er optimalt eller ønskelig, men at ytre omstendigheter rettferdiggjør og nødvendiggjør endringen, altså en slags deterministisk tankegang om at «*there is no alternative*». Tankegangen som da følges er, satt på spissen, at det er tilfeller der motstand mot institusjonelle endringer kan være katastrofal hvis man fortsetter med uendrede standardiserte prosedyrer for handling selv om omstendighetene rundt institusjonen forandrer seg raskt (Krasner 1988, 82). Dette kan forklare hvorfor de nevnte aktørene argumenterer for at en tilvisningsrett ikke er ønskelig, men likevel nødvendig, siden den alvorlige situasjonen de står overfor rettferdiggjør endring.

Noen aktører går derfor imot en tilvisningsrett ved å vise til det kommunale selvstyret som et tradisjonelt prinsipp i bosettingsordningen og norsk forvaltning. De vektlegger spesielt aspektet om at kommunene best kjenner de lokale forhold og forutsetningene for å kunne bosette flyktningene. Aktører som støtter en innføring av en tilvisningsrett legger også til grunn at bosetting av flyktninger skal baseres på kommunal frivillighet i størst mulig grad, men åpner likevel for en tilvisning i siste instans. Støtten til forslaget blir begrunnet med at den alvorlige situasjonen med manglende måloppnåelse nødvendiggjør en endring. Dette viser hvordan alle aktørene understreker at kommunal frivillighet er ønskelig, men at aktørene splittes med hensyn til om de mener at situasjonens alvorlighetsgrad nødvendiggjør endringen.

Hvorfor er flere aktører mer positive til tilvisning på type flyktninger enn antall?

Det kommunale selvstyrets plass i norsk forvaltning kan også belyse hvorfor noen aktører er imot en tilvisningsrett på antall flyktninger, men støtter forslaget at kommunene ikke skal kunne forhandle om type flyktninger¹². En mulig forklaring kan være at de to aspektene vil ha ulik grad av statlig inngripen sett i forhold til dagens praksis. I dagens ordning omhandler de kommunale vedtakene i kommunestyret kun spørsmålet om antallet flyktninger kommunen skal bosette. Spørsmålet om hvilke type flyktninger kommunene skal bosette er som oftest ikke basert på politiske vedtak, men utspiller seg i forhandlingene med IMDi om hvilke enkeltpersoner de skal bosette. Det er derfor sannsynlig at forslaget om å innføre statlig styring på type flyktninger oppfattes som en mindre inngripen i det kommunale selvstyret enn spørsmålet om antall. Dette kan belyse hvorfor noen aktører åpner for en tilvisning på type flyktning, selv om de er imot en tilvisningsrett på antall flyktninger en kommune skal bosette.

Fylkesmannens meklingsrolle – gamle roller begrenser nye

Fylkesmennene er splittet i synet på om en tilvisningsrett er rette veien å gå for å oppnå målet om raskere bosetting, men alle utenom én er enige om at fylkesmannen uansett ikke burde innta dette ansvaret. Hvorfor denne motstanden mot å innta et nytt ansvarsområde? Selznick (1957/199710) påpeker at motstanden mot institusjonell endring er sterkest når institusjonelle identiteter trues. Flere av fylkesmennene trekker frem at den nye tilvisningsretten bryter med fylkesmannens tradisjonelle rolle som meklingsmann. Fylkesmannen i Buskerud viser i sitt høringsbrev til en rapport fra Difi (2010b) som konstaterer at det eksisterer et tillitsforhold mellom kommunene og fylkesmannen. Dette tillitsforholdet er nyttig for statlig myndigheter, og fylkesmannen i Buskerud påpeker i sin høringsuttalelse det at det ikke er noen selvfølge at det alltid skal være slik. Fylkesmannens tiltenkte rollen i den foreslåtte bosettingsmodellen vil bryte med fylkesmannens tradisjonelle oppgaver. Dette virker som et avgjørende argument for at fylkesmennene ikke ønsker rollen som statens forlengede arm vedrørende en tilvisningsrett. Fylkesmennenes tradisjonelle roller legger dermed føringer på hvilke endringer som ansees som mulige og akseptable alternativer (Hernes 2011), i samsvar med stiavhengighetsperspektivet.

¹² Se punkt 5.5.1.

6.2.2 Passende adferd innenfor formelle rammer – de heterogene fylkesmennene

Over har jeg lagt til grunn at aktørene i bosettingsordningen kan vurderes som en del av norsk forvaltning. De deler dermed visse kulturelle trekk og tradisjoner, og prinsippet om det kommunale selvstyre står sterkt. Men det kan også utvikles subkulturer i et system med mange aktører. Subkulturer i det offentlige kan knytte seg til uformelle normer og verdier for en sektor, for et departement, en avdeling, et direktorat, et tilsyn eller et statlig selskap. Slike subkulturer vil sjelden avvike mye fra de generelle kulturelle normene, men vil allikevel innebære institusjonell variasjon (Christensen og Lægreid 2002, 22). Hva som er passende i offentlige organisasjoner kan variere, delvis påvirket av de kulturelle røttene (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 202). Det som er passende for en aktør kan være upassende for en annen (Christensen og Røvik 1999, 165). Aktørene i bosettingsordningen kan ha ulike holdninger til hva som er passende adferd, basert på hvilke normer og verdier som er dominerende i organisasjonene. Det er spesielt én aktørgruppe som utpekte seg i kartleggingen: Fylkesmennene var (med unntak av én) samstemte i at de selv ikke var rette statlige instans for en tilvisningsrett, men de var splittet i synet om en tilvisningsrett generelt var et nødvendig virkemiddel for å nå målet om raskere bosetting.

For å forstå hvorfor fylkesmennene skiller lag er det nødvendig å drøfte hvordan formelle rammer og ansvarsoppgaver bevisst kan åpne for et handlingsrom for aktørene. I dette handlingsrommet kan ulik rolleutøvelse føre til at ulike normer for passende adferd vokser frem i samme type organisasjoner. Dette er et eksempel på hvordan det instrumentelle og kulturelle perspektivet kan benyttes supplerende for å gi en helhetlig forståelse for aktørenes adferd. De formelle rammene åpner for at aktørene har et spillerom til å utøve sine roller og ansvarsoppgaver forskjellig. Innenfor for de rammene som det formelle mandatet legger, har fylkesmannsrollen utviklet seg forskjellig fra fylke til fylke, der hva som ansees som passende adferd varierer. Ulike kulturer for passende adferd kan videre belyse hvorfor denne aktørgruppen skiller lag med tanke på om en tilvisningsrett bør innføres eller ikke. Poenget blir utdypet nedenfor.

De formelle rammene åpner for ulike kulturer for passende adferd

Fylkesmennenes splittede syn på tilvisningsretten kan ha sin bakgrunn i hvordan fylkesmannsrollen er formelt utformet med hensyn til mandat og ansvarsoppgaver. I det

instrumentelle perspektivet blir det lagt til grunn at organisasjonsstrukturen legger føringer i forhold til egen rolle, og til andre aktører og deres roller. Det er forventet at aktørene stort sett følger den formelle rolleutforming i rolleutøvelse eller praksis (Egeberg 1989, 18-19). Men man kan også tenke seg at formelle rolleforventninger utformes og utøves svært forskjellig innenfor de formelle rammene som beskriver arbeidet en aktør skal utføre (Christensen og Lægreid 2002, 19-20). Dette gjøres ofte i sammenhenger der en aktør kan ha en spenningsfylte ansvarsoppgaver og motstridende forventninger. Å balansere fylkesmannens ulike roller kan være en utfordring (Difi 2010b, 26). I en ny rapport fra FAD (2012) om fylkesmannsrollens utvikling og utfordringer påpekes nettopp spenningsforholdet som fylkesmannen må forholde seg til i sektorpolitikken:

”Fylkesmannen er et regionalt forvaltningsorgan for ulike statlige sektorer der de ulike sektorpolitikken i enkelte sammenhenger kan stå i et spenningsforhold til hverandre. I tillegg er Fylkesmannen et bindeledd mellom nasjonal politikk og det lokale folkestyret og blir dermed en aktør i forhold til en av de største spenningene i norsk offentlig forvaltning” (FAD 2012, 7).

Fylkesmannen som sentral institusjon har en viktig rolle som samordnende og styrende instans overfor kommunesektoren. Fylkesmannsrollen er derfor preget av en dobbeltrolle, både som veiledningsorgan og kontrollorgan. Mens det ellers har vært mer vektlagt en rendyrking og rolleklarhet på sentralt statlig nivå, har fylkesmannsrollen som institusjon en løsere strukturell ramme med rolleforventninger (Fimreite og Lægreid 2004, 185). Hvis vi ser på Fylkesmanninstruksen er tolknings- og handlingsrommet for utøvelsen av rollen stort:

«§ 1 Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp. Fylkesmannen skal med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd» (FAD 2012).

I intervjuene med fylkesmennene kom det frem at det varierer hvordan fylkesmennene tolker og utøver sin rolle. Én av informantene påpekte at «den generelle fylkesmannsrollen, og utøvelsen av den, er jo ganske ulik rundt om i landet». Videre hevdet informanten at det var i forholdet mellom stat og kommune at det eksisterte en nokså grunnleggende prinsipiell forskjell mellom fylkesmennene. Dette understøttes av en rapport fra NIBR som har undersøkt fylkesmannsrollen i Norge (Hansen, Indset og Sletnes 2009). I rapporten kommer det frem at mandatet som initiativtaker blir spesifisert og konkretisert gjennom tildelingsbrevene og embetsoppdrag, men det ligger likevel rom for skjønnsutøvelse her. Alle

fylkesmenn benytter seg av dette initiativmandatet, men på ulikt vis. Også omfanget av veiledningsoppgaven varierer fra embete til embete. Flere av fylkesmennene påpeker at tradisjonen i det enkelte fylket eller fylkesmannsembetet har betydning. Flere mener rollen utøves, og bør utøves, forskjellig fra embete til embete i den forstand at fylkene er ulike og har ulike behov. Fylkets egenart varierer med hensyn til kommunestruktur, næringsstruktur, geografi og økonomi. Det blir også vist til at det er ulike tradisjoner i fylkene for hvor aktiv initiativrolle en fylkesmann kan ha (Hansen, Indset og Sletnes 2009). Ulike tradisjoner og samarbeidsforhold til kommunene vil kunne påvirke hva som ansees som passende adferd i de enkelte fylkene. Et tydelig eksempel her er hvordan informanten fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag forklarte sin støtte til en tilvisningsrett. De mente at det sjelden ville komme så langt i prosessen, da de hadde gode erfaringer med at de fleste utfordringer og uenigheter løser seg i forhandlingsrunden mellom kommunene med fylkesmannen som mekler. Informanten fra fylkesmannen i Hedmark understreker at fylkesmannsrollen ikke bare er tolket ulikt av fylkesmennene, men at den er oppfattet ulikt blant kommunene også. Informanten viser til at i noen fylker vil kommunene protestere 'vilt og heftig' hvis fylkesmannen blander seg bort i noe som helst. I andre fylker er det aksept for at fylkesmannen fungerer som en slags 'overkoordinator' for kommunal virksomhet. Innenfor handlingsrommet som de formelle rammene setter for fylkesmannsrollen, kan det derfor ha utviklet seg ulike subkulturer blant fylkesmennene for hva som ansees som passende adferd, spesielt med tanke på styringsforholdet mellom stat og kommune.

Syn på passende adferd blant fylkesmennene er et godt eksempel på hvordan det instrumentelle og kulturelle perspektivet supplerende kan gi en utdypende forståelse for aktørenes holdning. Det instrumentelle perspektivet viser hvordan den formelle rolle- og ansvarsbeskrivelse åpner for at det at fylkesmennene kan utøve sine oppgaver med en tilpasning til lokale forhold. Det er selvsagt ikke gitt at dette handlingsrommet automatisk fører til ulike kulturer for passende adferd, men intervjuene og tidligere forskning underbygger at dette kan være tilfellet når det gjelder aksepten for sterke statlig styring av kommunene. Ulike subkulturer blant fylkesmennene kan dermed påvirke deres holdning til en tilvisningsrett som innebærer sterkere statlig styring av kommunene. Dette kan belyse hvorfor denne aktørgruppen er splittet i midten med tanke på om de er for eller imot en tilvisningsrett.

6.2.3 Det kulturelle perspektivet – stiavhengighet og passende adferd

Det kulturelle perspektivet retter søkelyset mot hvordan uformelle verdier og tradisjoner kan påvirke en organisasjons holdning. Motstand mot innføring av statlig styring i bosettingsordningen begrunnes av flere aktører med at det bryter med et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltning om kommunalt selvstyre, noe som samsvarer med stiavhengighetsperspektivet. Det er likevel noen aktører som støtter forslaget med begrunnelsen av at situasjonens alvorlighetsgrad nødvendiggjør endring, til tross for at det ikke er ønskelig. Det kulturelle perspektivet kan også gi innsikt i hvorfor fylkesmennene splittes i synet om en tilvisningsrett kan legitimeres. Innenfor det formelle rammeverket fylkesmennene handler innenfor er det utviklet seg ulike oppfatninger om hva som ansees som passende adferd vedrørende statlig styring av kommunene. Dette siste poenget illustrerer hvordan det kulturelle og instrumentelle kan gi supplerende og utdypende forståelse for aktørenes holdninger til en tilvisningsrett.

6.3 Myteperspektivet

Myteperspektivet legger til grunn at formelle organisasjoner handler innenfor institusjonaliserte kontekster, og dette kan forme aktørenes oppfatninger om hva som er riktig, og hvilke sannheter som blir tatt for gitt i en gitt tidsperiode. Den viktigste grunnen til myteperspektivets økende anvendelse er at offentlig sektor fra begynnelsen av 1980-årene er blitt mer utsatt for ideer og oppskrifter som kommer utenfra og som søker innpass i ulike organisasjoner (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 78). I dette avsnittet vil jeg se på hvordan aktørenes holdning til tilvisningsretten preges av hva aktørene mener om at høringsforslaget i stor grad bygger på den danske bosettingsmodellen, og modellens overføringspotensial til norsk kontekst.

6.3.1 Rasjonaliserte myter og dekontekstualisering

Hvis vi relaterer det instrumentelle perspektivet til det kulturelle, kan det som er passende i en offentlig organisasjon, være å handle etter en instrumentell handlingslogikk (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 203). Dette samsvarer med funn presentert tidligere som viser at nesten samtlige aktører helt eller delvis benytter en instrumentell og formålsrasjonell

argumentasjon til å begrunne sin holdning til tilvisningsretten (jamfør punkt 6.1.1). I samspillet mellom en instrumentell formålsrasjonell logikk og en kulturell passende logikk, kan det springe ut såkalte *rasjonaliserte myter*. Ved å tilegne seg slike rasjonaliserte myter oppfører man seg i tråd det hva som er passende (å være formålsrasjonell) og det kan dermed ha en enorm legitimerende effekt (Christensen og Røvik 1999, 171-172). Organisasjoner som adopterer myter kan fremstå som svært rasjonelle og instrumentelle (Christensen og Røvik 1999, 204). I BLD sitt høringsbrev kan vi se et eksempel på bruk av rasjonaliserte myter. BLD argumenterer for en bosettingsordning etter dansk modell, og viser til positive resultater fra en evaluering av den danske ordning. Røvik (1998:75) bemerker at vitenskapeliggjøring er en viktig forutsetning for spredning av ideer. Å henvise til en uavhengig evaluering kan være et forsøk på å vitenskapeliggjøre og underbygge hvorfor en tilvisningsrett er rette alternativ. Det er et godt eksempel på hvordan rasjonaliserte myter blir aktivt brukt for å legitimere endringer, da en organisasjonsoppskrifts sjanse for å bli spredd avhenger av om den kan vise til gode resultater (Røvik 1998, 66). Likevel viser dette hvordan rasjonaliserte myter brukes til å få de andre aktører til å tro at tiltak baseres på veletablert kunnskap, selv om det kun henvises til én evaluering, og ikke langsiktig forskning. At man bruker en evaluering fra det offentlige i Danmark er også et godt eksempel på dekontekstualisering, ved at de trekker resultatene opp til noe generaliserende som antas at også vil gjelde i Norge. Dekontekstualisering er en betegnelse på tilfeller der en praksis identifiseres i bestemte organisasjoner og/eller felt, og forsøkes tatt ut av denne sammenhengen og omformet, med det formål å bli overført til en annen organisasjon (Røvik 2007, 260). Selv om det er mulig å tro at Norge vil kunne oppleve lignende effekter som Danmark, er det viktig å huske på at de samme organisatoriske løsningene eller strukturene kan ha ulike konsekvenser under ulike omstendigheter (Selznick 1957/1997, 5). Det er derfor ikke gitt at den danske modellen vil ha samme effekt i Norge som i Danmark. Selv om informantene ikke selv bruker ordet dekontekstualisering, er det flere som argumenterer for at dette er tilfellet når BLD forsøker å innføre en modell som etterligner den danske. Flere informanter påpekte eksempelvis hvordan den danske situasjonen ikke er sammenlignbar med den norske. Det ble blant annet begrunnet med at prosessen og initiativet for innføringen av en tilvisningsrett var helt annerledes i Danmark. Initiativtakerne i Danmark var de store byene, som krevde at bosettingspresset måtte fordeles på alle kommuner, siden det hadde vært en tydelig konsentrering av flyktningene i de store byene. Det var altså et annerledes utgangspunkt enn det som er tilfellet for det norske forslaget. Initiativet i Norge kommer fra departmentshold. I tillegg ble det

hevdet av en informant at BLDs forslag kom på bakgrunn av en bestilling fra politisk hold etter at to politikere hadde vært på 'studietur' i Danmark og blitt begeistret for den danske ordningen. Uansett om sistnevnte påstand er tilfellet eller ikke, så vil tilvisningsretten i Norge være et løsningsforslag på en annen utfordring enn det som var tilfellet i Danmark. Det er viktig å presisere at dette ikke betyr at endringsforslaget ikke vil kunne ha positive effekter på den norske utfordringen, men det viser til hvordan 'organisasjonsoppskrifter' kan dekontekstualiseres og tilpasses når det overføres fra en kontekst til en annen.

Konsepters spredningsevne avhenger også av hvorvidt de korresponderer med grunnleggende normer og verdier i samfunnet (Røvik 1998, 107). Flere informanter uttrykker også at kommunene og det kommunale selvstyre står sterkere i Norge enn i Danmark, og denne påstanden ble underbygd blant annet med å vise til hvordan Folketinget i Danmark i 2006 gjennomførte en omorganisering av kommunestrukturen fra 277 til 98 kommuner (Aftale om strukturreformen 2004). Lignende forslag har jo fra tid til annen også vært diskutert i Norge, men det har hittil vært et klart politisk flertall for at kommunesammenslåinger i Norge skal være frivillig for kommunene. Flere informanter bruker dette til å illustrere hvordan det norske og danske forholdet mellom stat og kommune er vesentlig forskjellige. Med bakgrunn i den klare motstanden til flere sentrale aktører kan man stille spørsmålstegn ved om BLDs bruk av Danmark som eksempel har gjennomslagskraft i et land som Norge, der kommunalt selvstyre står som et såpass sterkt prinsipp for flere sentrale aktører i bosettingsordningen. Aktørene skiller seg dermed i forhold til om de tror at den foreslåtte organisasjonsoppskriften vil kunne generere de samme effektene i Norge som i Danmark, grunnet ulike kontekstuelle forhold.

Konkurrerende myter og frykten for det ukjente

Når passende adferd er å basere seg på en instrumentell konsekvenslogikk, blir alternativenes effekter helt sentrale. Christensen og Røvik (1999) viser til at myter også kan hemme instrumentelt drevne prosesser, ved at negative effekter av planlagte endringer blir overdrevet. Flere av aktørene bruker mye plass på å predikere hvilke negative konsekvenser en tilvisningsrett kan generere. Det argumenteres blant annet for at en tilvisningsrett vil kunne svekke integreringen og øke konfliktnivået lokalt. Det er selvsagt stor usikkerhet knyttet til fremtidige konsekvenser av en tilvisningsrett. Å fremheve potensielle, negative effekter kan være en måte aktørene bruker myter på, ved å svartmale endringens potensielle konsekvenser

for å legitimere motstand mot en tilvisningsrett. Som informanten fra IMDi påpekte: Det er 'frykten for det ukjente', altså hvilke negative konsekvenser en tilvisningsrett kan generere (i forhold til integreringsarbeidet) som ble avgjørende for deres synspunkt. Dette bildet viser hvordan begge sider i stor grad bygger sine argumenter på usikre prediksjoner. Dette er et godt eksempel på hvordan myter kan konkurrere mot hverandre i endringsprosesser (Christensen og Røvik 1999, 204).

6.3.2 Myteperspektivet – rasjonaliserte myter, dekontekstualisering, og konkurrerende myter

Myteperspektivet kan gi et innblikk i bakgrunnen for forslaget. Ved å foreslå en ordning basert på en dansk modell, ønsker BLD å skape et bilde av at de samme positive effektene som er generert i Danmark, også vil kunne gjelde i Norge. Andre aktører er skeptiske til å adoptere 'organisasjonsoppskriften' fra Danmark. De viser til at Norge ikke har de samme kontekstuelle forholdene og at en slik dekontekstualisering ikke vil føre til ønskede effekter på utfordringen i Norge. Konkurrerende myter om potensielle effekter av en tilvisningsrett kan derfor belyse hvorfor noen aktører er for og andre imot en tilvisningsrett.

6.4 Hva forteller perspektivene?

Hvilke hovedtendenser kan trekkes ut i fra analysene over? At det kommunale selvstyre står som et viktig prinsipp og har vært et grunnleggende prinsipp i bosettingsordningen preger hele høringsrunden og alle aktørene. Hvordan aktørene begrunner og vurderer det kommunale selvstyrets forankring varierer, men prinsippet blir hold høyt og fremhevet som et ønsket ideal. Likevel dominerer også en instrumentell konsekvenslogikk i de fleste høringsuttalelser. Vurderingen om frivillige kommunale vedtak er den beste veien å gå for å oppnå raskere bosetting, vurderes ut i fra potensielle konsekvenser og effekter. I tilfeller der den instrumentelle logikk taler for en tilvisningsrett, utfordres det kommunale selvstyre posisjon. Her spiller aktørenes plassering i den formelle sektorstrukturen en stor rolle for hvilke hensyn som blir vektlagt i aktørenes konsekvenslogikk. Også myteperspektivets fokus på adoptering av organisasjonsoppskrifter ender tilslutt med en diskusjon vedrørende de to overnevnte aspektene: Er det kommunale selvstyrets posisjon i norsk forvaltning vesentlig forskjellig fra Danmark, og vil en dansk modell generere de samme effektene i Norge som i Danmark?

Kort oppsummert viser analysene altså at det kommunale selvstyrets posisjon i norsk forvaltning og en instrumentell konsekvenslogikk dominerer i høringsrunden. I tilfeller der aktørenes konsekvenslogikk taler for en videreføring av kommunalt selvstyre i bosettingsordningen, sammenfaller de to aspektene. Men i tilfeller der aktørenes konsekvenslogikk konkluderer med at en tilvisningsrett er nødvendig i siste instans, vinner de nasjonale målene og konsekvenslogikken over det kommunale selvstyret som et ufravikelig prinsipp i norsk forvaltning.

Perspektivenes fruktbarhet

I oppgaven er perspektivene brukt supplerende for å kunne gi et mest mulig helhetlig bilde av situasjonen og den konteksten som praktisk politikk fungerer innenfor. Perspektivene har hjulpet å belyse situasjonen fra ulike vinklinger og nivåer; enten det gjelder aktørens konsekvenslogikk, organisatorisk og kulturell påvirkning, og internasjonal innflytelse på det nasjonale høringsforslaget. Det er selvfølgelig mulig å kritisere at jeg ikke har forsøkt å vurdere eller sammenligne de ulike perspektivenes 'forklaringskraft'. Denne oppgavens ambisjon begrenser seg til å identifisere ulike aspekter som det vil være mulig å ta hensyn til, eller i det minste være bevisst, i den videre politikktutformingen på dette området. For meg har det vært et viktig poeng ikke er å fremtvinge kunstige skiller i en kompleks situasjon. Jeg mener at perspektivene egner seg som analytiske verktøy til å forstå aktørenes holdninger, og sette disse inn i en meningsfull kontekst. I tråd med Manheim et.al (2006¹⁵) skal teori være et hjelpemiddel til å analysere og tolke empiriske funn og se dem i en større sammenheng. Slik sett har perspektivene gitt en god forståelse av hvorfor aktørene er for eller imot en tilvisningsrett som innebærer sterkere statlig styring av kommunene.

7 Statlig styring og kommunalt selvstyre – instrumentell logikk under en 'hellig fane'

Hvordan kan funnene i forrige kapittel kaste lys over oppgavens tema? Jeg har brukt perspektivene til å belyse hvorfor aktørene var for eller imot høringsforslaget om å innføre en ny bosettingsordning. Men kan aktørenes argumentasjon fortelle noe om hvilke ideer som dominerer mer generelt innenfor oppgavens overordnede tema; forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre? I offentlig politikk fremstår organisasjoner som ekspressive organisasjoner i betydningen av at de er opptatt av å passe på sitt omdømme i omgivelsene og legitimere sine standpunkt (Christensen, Lægreid og Roness, et al. 2009, 77-78). I dette avsnittet vil jeg heve blikket og studere nærmere hvordan aktørenes argumentasjon kan gi innsikt i hvilke spenninger som eksisterer i norsk offentlig forvaltning vedrørende styringsforholdet mellom stat og kommune mer generelt. I analysene av høringsuttalelsene utpeker det seg to hovedaspekter. Det første er vurderingen av det kommunale selvstyrets plass i bosettingsmodellen og norsk offentlig forvaltning generelt. Det andre er dominansen av en instrumentell formålsrasjonell konsekvenslogikk.

7.1 Tvang eller tilvisning?

En interessant observasjon i analysene av argumentasjonen i høringsrunden er hvordan aktørene bruker ulike ord og formuleringer på tilvisningsretten ut i fra om de er for eller imot en endring. Blant aktørene som er imot en tilvisningsrett bruker over 70 % ordet 'tvang' for å beskrive endringsforslaget¹³; blant annet tvangsmessig bosetting (IMDi), tvangslinje (Fylkesmannen i Østfold) og tvangsbosetting (KS). Samtlige aktører som støtter en tilvisningsrett unnlater å beskrive tilvisningsretten med ordet 'tvang', med unntak av én. Selv ikke i BLDs 14 siders lange høringsbrev nevnes ordet en eneste gang. I stedet brukes formuleringer som *"videreutvikling og endring av dagens ordning som, hvis det viser seg nødvendig, skal sikre en mulighet for statlig tilvisning"* (BLD 2011a).

¹³ Tallene er basert på de aktørene som har avgitt utfyllende kommentarer. Kommunene er ekskludert fra denne utregningen siden de i mange tilfeller har korte høringsuttalelser og i all hovedsak støtter KS sin uttalelse direkte eller indirekte.

Bruken av negative og positive ladete ord kan illustrere aktørenes ønske om å fremheve eller mildne i hvor stor grad en tilvisningsrett vil innebære statlig overstyring av kommunene. De positive og negative assosiasjonene knyttet til ordene tydeliggjøres hvis man ser på hvilke synonymer ordene har: Ordet 'tilvise' kan vise til synonymer som 'anvise', 'peke på' og 'oppfordre'. 'Tvinge' har derimot synonymer som er mer negativt ladet, som 'presse' og 'bruke makt'. Informanten i BLD innrømmer at det hadde vært en diskusjon om hva de skulle kalle forslaget, og at det var et bevisst valg å benytte ordet 'tilvise' i stedet for 'tvang'.

Bruken av visse ord for å forsterke inntrykket av tilvisningsrettens inngrep i kommunalt selvstyre, eller dempe dette inntrykket, er et eksempel på hvordan ord kan brukes som symboler eller virkemidler for å legitimere standpunkter i høringsrunden. Men hva har dette å si i debatten om styringsforholdet mellom stat og kommune?

Kjellberg og Hansen (1979:13) beskriver at det kommunale selvstyre ofte fremstår som en fane, som alle føler seg mere eller mindre forpliktet til å hylle. Bruken eller fraværet av ordet 'tvang' til å beskrive den nye ordningen, kan tolkes som et illustrerende eksempel på at det kommunale selvstyrets har en spesiell plass i norsk offentlig forvaltning. At ordet 'tvang' blir unngått av aktører som vil innføre statlig tilvisning kan være et uttrykk for en holdning til sterkere statlig styring av kommunene som råder blant alle aktørene; nemlig at dette generelt er en uønsket utvikling. At sterkere statlig styring av kommunene skal være negativt er ikke gitt – tanken om statlig styring er basert på noen viktige prinsipper, akkurat som det kommunale selvstyret (Kjellberg og Hansen 1979). At aktører som er for en tilvisning aktivt unngår ordet 'tvang', og aktører som er imot aktivt benytter 'tvang', antyder at det er en felles oppfatning om at statlig inngripen i kommunal selvråderett generelt er sett på som en uønsket utvikling.

7.2 Legitim argumentasjon – formålsrasjonell konsekvenslogikk med mål og resultatstyring

Analysene av høringsrunden viser at argumentasjonen domineres av instrumentelle argumenter om mål, virkemidler og potensielle effekter og konsekvenser av en tilvisningsrett. I tilfeller der kulturelle verdier og ulike hensyn vurderes, blir disse som oftest supplert med instrumentelle formålsrasjonelle argumenter. Brunsson (2006:15-16) beskriver hvordan ideen om rasjonell adferd dominerer i det moderne samfunnet. Dominansen av instrumentell argumentasjon i høringsrunden kan kanskje forklares med en økende grad av oppmerksomhet

rundt mål- og resultatstyring (MRS) i staten, og at dette i stor grad er internalisert i aktørenes ideer om hva som er legitim argumentasjon. Bakgrunnen for denne påstanden blir utdypet nedenfor.

Fra midten av 1980-tallet har MRS vært det overordnede styringsprinsippet i den norske stat (SSØ 2010, 11). MRS er et av virkemidlene som kobles til reformbølgen New Public Management (NPM), og som ble mest brukt i Norge (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006, 10). Informanten fra BLD forteller hvordan mål og resultatstyring er blitt mer fremtredende innenfor den norske statsforvaltningen de senere årene. Informanten påpeker at gjennom målstyring som ledende prinsipp for statlig virksomhetsstyring blir man mer oppmerksom på å nå de målene som Stortinget har satt. Dermed blir man også mer oppmerksom når man opplever manglende måloppnåelse over tid. En av årsakene til at høringsforslaget ble fremmet er nettopp at rapport fra Riksrevisjonen som presiserte at det hadde vært manglende måloppnåelse i bosettingsarbeidet over lengre tid (Riksrevisjonen 2010). Det interessante er at dette tydelige fokuset på mål, virkemidler og potensielle effekter og konsekvenser av ulike alternativer, gjennomsyrrer høringsrunden, både for aktører som er for og de som er imot endringsforslagene. Til og med i de tilfellene der aktørene argumenterer mer prinsipielt underbygges dette i nesten samtlige tilfeller av en instrumentell konsekvenslogikk. ET eksempel er argumentasjon som at det kommunale selvstyre bør bestå som prinsipp i bosettingsordningen *fordi* det vil føre til de beste konsekvensene eller effektene for bosetting av flyktninger. Eksplisitt argumentasjon av det kommunale selvstyre som en demokratisk verdi, er nesten ikke-eksisterende i høringsrunden. Dette kan indikere hvor sterkt målstyringsprinsippet preger aktørenes tankegang, og derved hvor sterkt den instrumentelle tankegangen dominerer hva som er legitim argumentasjon i offentlig forvaltning i dag. Dette eksemplifiserer hvordan formelle rammer og instrumentelle handlemåter etter hvert kan prege de internaliserte ideene om hva som er rett og galt, riktig og akseptabelt. Fimreite og Lægreid (2004:189) beskriver hvordan et MRS-system kan være vanskelig å forene med kommunalt selvstyre. Det er vanskelig å forene prinsippet om lokalt selvstyre, der forutsetningene er at målene, og i alle fall midlene til å nå målene, i størst mulig grad skal formuleres lokalt, med et MRS-system hvor kommunene først og fremst skal være nøytrale og lojale iverksettelsesinstrument for sentralt formulerte mål og virkemidler. MRS betyr at ideen om separate og autonome sfærer er forlatt til fordel for en ide om integrasjon og felles mål på alle forvaltningsnivå (Fimreite og Lægreid 2004, 189), og hvor effektiviseringshensynet kommer ofte i første rekke.

Oppsummert viser argumentasjonen at det er en spenning i offentlig forvaltning vedrørende oppfatninger om forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre: For det første indikerer analysene at det råder en holdning blant aktørene om at sterkere statlig styring generelt er en uønsket utvikling, altså at det kommunale selvstyrets plass i norsk forvaltning markeres som et helt vesentlig prinsipp. Likevel åpner en del aktører for å gå vekk fra kommunal frivillighet fordi situasjonens alvorlighetsgrad krever det. Dette fører oss til det andre hovedtrekket med analysen; dominansen av en instrumentell argumentasjon som baserer seg på en formålsrasjonell konsekvenslogikk. Dette kan sees i sammenheng med et stadig sterkere bevissthet rundt måloppnåelse i den offentlige forvaltningen gjennom mål og resultatstyring. I en formålsrasjonell konsekvenslogikk har verdier og tradisjonelle prinsipper mindre plass, med mindre de er et funksjonelt virkemiddel til å nå oppsatte mål. Spenningsfeltet mellom det kommunale selvstyret som et tradisjonelt prinsipp i norsk forvaltning og en formålsrasjonell konsekvenslogikk, kan gi en forståelse for at noen aktører støtter og andre går imot endringer som medfører sterkere statlig inngripen i det kommunale selvstyret. For noen aktører er vektleggingen av det kommunale selvstyret sammenfallende med en formålsrasjonell konsekvenslogikk. Men for andre taler en formålsrasjonell konsekvenslogikk for en innskrenking av det kommunale selvstyret og for sterkere statlig styring. Og det er i dette spenningsfeltet de vanskelige valgene må tas.

8 Konklusjon

8.1 Hva var spørsmålet?

Forholdet mellom stat og kommune er i stadig endring, og de siste årene er det vist en tendens til sterkere statlig styring av kommunene. Bosettingsordningen for flyktninger har tradisjon for å være basert på kommunal frivillighet. Grunnet manglende måloppnåelse over tid vedrørende å bosette flyktninger innen tre og seks måneder, gikk BLD i januar 2011 ut med et høringsforslag om å innføre en tilvisningsrett til fylkesmannen. Dette innebærer at fylkesmannen skal kunne bestemme hvor mange flyktninger kommunene må bosette hvis kommunene ikke selv blir enige om en fordeling innad i fylket. Tilvisningsretten inkluderer også at kommunene ikke skal kunne sette betingelser ved eller forhandle om hvilken type flyktninger de skal bosette. Høringsforslaget møtte både støtte og kraftig motstand i den offisielle høringsrunden. I denne oppgaven har jeg forsøkt å bevare hva som kjennetegner aktørenes holdning til forslaget om en tilvisningsrett i en ny bosettingsordning, og benyttet tre teoretiske perspektiver til å gi en dypere forståelse av hvorfor aktørene var for eller imot høringsforslaget.

8.2 Hva ble svaret?

Kartleggingen av aktørenes holdning til tilvisningsretten viser at det utpeker seg noen generiske tendenser blant de ulike aktørgruppene. Departementene støtter en tilvisningsrett, aktivt eller passivt, med unntak av KRD. KS, samtlige kommuner og andre kommunale aktører går imot forslaget. Offentlige instanser som har en aktiv rolle i flyktningpolitikken går imot en tilvisningsrett, mens offentlige aktører og andre interesseorganisasjoner som arbeider for barn eller flyktningers rettigheter støtter forslaget. Fylkesmennene er splittet på midten da halvparten støtter og halvparten er imot høringsforslaget. De er derimot enige, alle utenom én, at det ikke er fylkesmannen som bør innta denne rollen.

For å få en forståelse for hvorfor aktørene inntok den holdningen de gjorde har jeg benyttet meg av tre teoretiske perspektiver; et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv. Det instrumentelle perspektivet belyser to aspekter: For det første viser det hvordan ulik konsekvenslogikk blant aktørene fører til en splittelse i forhold til om de ser tilvisningsretten som et godt alternativ til å nå målet om raskere bosetting av flyktninger. For det andre legger

den sektorpolitiske strukturen i offentlig forvaltning og organisasjonenes ansvarsoppgaver føringer på hva aktørene vil uttale seg om, og hvilke hensyn de vektlegger og prioriterer i den endelige avgjørelsen. Det kulturelle perspektivet viser hvordan uformelle verdier og tradisjoner kan påvirke en organisasjons holdning. Motstand mot innføring av statlig styring i bosettingsordningen begrunnes av flere aktører med at det bryter med et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltning om kommunalt selvstyre, noe som samsvarer med stiafhengighetsperspektivet. Det er likevel noen aktører som støtter forslaget med begrunnelsen av at situasjonens alvorlighetsgrad nødvendiggjør endring, til tross for at det ikke er ønskelig. Ellers kan det kulturelle perspektivet gi innsikt i hvorfor fylkesmennene skiller lag, ved å vise til hvordan det har utviklet seg ulike oppfatninger om hva som passende adferd vedrørende statlig styring av kommunene. I myteperspektivet diskuterer jeg hvordan bakgrunnen for forslaget kan gi et innblikk i om aktørene er for eller imot. Forslaget kan vurderes som en organisasjonsoppskrift tatt etter eksempel fra Danmark, der BLD benytter det som kan synes som rasjonaliserte myter for å legitimere forslaget. Aktørene har differensierte syn på om de tror at denne oppskriften vil kunne ha samme effekt under norske kontekstuelle forhold.

8.2.1 Hvordan kan funnene belyse oppgavens tema?

Oppsummert viser det seg at det er to hovedpunkter som dominerer høringsrundens argumentasjon og som kan gi et innblikk i holdninger generelt rundt oppgavens overordnede tema; forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre. For det første viser analysene at det råder en holdning blant aktørene om at sterkere statlig styring generelt er en uønsket utvikling. Det kommunale selvstyrets plass i norsk forvaltning markeres altså som et viktig prinsipp. Likevel åpner en del aktører for å gå vekk fra kommunal frivillighet fordi situasjonens alvorlighetsgrad krever det. Dette fører oss til det andre hovedtrekket med analysen; dominansen av en instrumentell argumentasjon som baserer seg på en formålsrasjonell konsekvenslogikk. Dette kan sees i sammenheng med en stadig sterkere bevissthet rundt måloppnåelse i den offentlige forvaltningen gjennom mål og resultatstyring. I en formålsrasjonell konsekvenslogikk har verdier og tradisjonelle prinsipper mindre plass, med mindre de er et funksjonelt virkemiddel til å nå oppsatte mål. Spenningsfeltet mellom det kommunale selvstyret som et tradisjonelt prinsipp i norsk forvaltning og en formålsrasjonell konsekvenslogikk, kan gi en forståelse for at noen aktører støtter og andre går imot endringer som medfører sterkere statlig inngripen i det kommunale selvstyret.

Et spørsmål er om dominansen av en instrumentell tankegang kan undergrave det kommunale selvstyret? Faren med en ensidig prioritering av enkeltmål innenfor ulike sektorer er at det kan føre til at man undergraver et prinsipp og en verdi som egentlig er ønsket av mange aktører. Baldersheim og Smith (2011) stiller spørsmålet: Kan rammene for det kommunale selvstyre bli så innskrenket at lokalt demokrati blir meningsløst – et formaldemokrati uten innhold? For å sette det hele på spissen: Hvis man hadde innskrenket det kommunale selvstyret enkeltvis innenfor hver enkelt sektor og innenfor hvert enkelt politikkområde fordi det var hensiktsmessig for de enkelte mål som hver sektor eller virksomhet har – vil dette kunne føre til at det kommunale selvstyre forvitrer steg og steg? Kjellberg og Hansen (1979) problematiserer hvordan en sterk betoning av effektivitetsverdien vil kunne bidra til å svekke de øvrige verdikomponentene ved det kommunale selvstyret. Kjellberg (1995:47) viser til at et for stort fokus på det statlige effektiviseringshensynet, steg for steg kan føre til at man berører de lokale myndighetene funksjoner og kompetanse. Det kan i verste fall føre til at de lokale selvstyre kun blir et symbol, uten reell makt eller funksjon. At politikk skal baseres på et konsekvenslogisk grunnlag, er ikke negativt i seg selv. Men med horisontal og vertikal oppdeling av ansvarsoppgaver er det mulig at en snever prioritering av enkeltmål, kan gjøre at man mister av syne det helhetlige bilde. Det er viktig å ha et bevisst forhold til de langsiktige og helhetlige effektene av mange enkelte endringer i offentlig forvaltning.

8.3 Ny bosettingsordning? – fortsatt uvisst

Når arbeidet med denne oppgaven startet, fikk jeg opplyst at det var ventet en avklaring vedrørende en ny bosettingsmodell i løpet av oktober/november 2011. I mai 2012 var det enda ikke blitt offentliggjort om det vil komme en ny bosettingsordning eller ikke, og hvordan en eventuell ny modell vil se ut. Den kraftige motstanden mot å innføre statlig tvangselementer inn i bosettingsordningen har nok komplisert arbeidet med å komme frem til en beslutning. Utviklingen i bosettingstallene for flyktninger i starten av 2012 så ikke positiv ut, da det aldri før hadde vært så mange flyktninger som ventet på bosetting. Som vist innledningsvis uttrykte statsminister Jens Stoltenberg stor bekymring for at nesten 2500 flyktninger som har fått opphold venter på å bli bosatt i en kommune. Hva den endelige beslutningen og løsningen blir, gjenstår å se. Målet må være å etterstrebe en løsning som vil fungere i praksis; til det beste for nasjonale mål, kommunene, og ikke minst, flyktningene selv.

Litteraturliste

Aftale om strukturreformen. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet ;, 2004.

Ålesund kommune. «Høringsuttalelse.» Ålesund, 2011.

Andersen, Svein S. «Aktiv informantintervjuing.» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22, 2006: 278-298.

Antirasistisk senter. «Høringsuttalelse.» Oslo, 2011.

Baldersheim, Harald, og Eivind Smith. *Lokalt demokrati uten lokalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag AS, 2011.

Bergström, Göran, og Kristina Boréus. *Textens mening och makt : metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Lund : Studentlitteratur, 2005.

BLD. «Høringsbrev om forslag til bosettingsordning med mål om raksere bosetting.» Oslo: Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 31 01 2011a.

—. *regjeringen.no*. 2011c.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtpalte/ansvar.html?id=504192> (funnet 09 18, 2011).

BLD. *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2011*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Oslo: BLD, 2011b.

Bosten, J., J. Martin, J. Pallot, og P. Walsh. *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press, 1996.

Brunsson, Nils. *Mechanisms og Hope. Maintaining the Dream og the Rational Organization*. Oslo: Universitetsforlaget, 2006.

Bryman, Allan. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid, og Paul G. Roness. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2007.

Christensen, Tom, og Erik Whist. *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner*. Trondheim: NTNU, 2011.

Christensen, Tom, og Kjell A Røvik. «The ambiguity of appropriateness.» I *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*, av Per Lægreid og Morten Egeberg, kap.8. Scandinavian University Press, 1999.

Christensen, Tom, og Per Lægreid. *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget, 2002.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget, 2009.

Difi. *Fylkesmannen 2010: En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen. Rapport 2010:11*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT, 2010b.

Difi. *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. Rapport 2010:4*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT, 2010a.

Egeberg, Morten. «Mot instrumentelle modeller i statsvitenskap?» I *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*, redigert av Morten Egeberg. Oslo: TANO AS, 1989.

FAD, Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet. «Fylkesmannsrollen. Utvikling og utfordring.» www.regjeringen.no. 06 03 2012.
<http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Fylkesmenn/Fylkesmannsrollen.pdf> (funnet 03 10, 2012).

Fimreite, Anne Lise, og Per Lægreid. «Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre.» *NOU 2005: 6 - Samspel og tillit*, 2004.

FM Hedmark, Fylkesmannen i Hedmark. «Høringsuttalelse.» Hamar, 2011.

FM Østfold, Fylkesmannen i Østfold. «Høringsuttalelse.» Moss, 2011.

FM Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. «Høringsuttalelse.» Trondheim, 2011.

Friberg, Jon Horgen, og Monica Lund. *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Fafo, 2006.

George, Alexander L., og Andrew Bennett. *Case studies and theory development in the social sciences*. London: MIT Press, 2005.

Gerringer, John. *Case study research. Principles and practices*. New York: Cambridge University Press, 2007.

Goldstein, Kenneth. «Getting in the door. Sampling and Completing Elite Interviews.» *Political Science and politics*. 35:4, 2002: 669-672.

Hansen, Tore, Marthe Indset, og Ingun Sletnes. *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, 2009.

Hansen, Tore, og J.E Klausen. «Between the Welfare State and Local Government Autonomy.» *Local Government Studies* 28:4, 2002: 47-66.

Hellevik, Ottar. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget, 2002.

Hernes, Vilde. *Statlig styring eller kommunalt selvstyre - en ny bosettingsordning for flyktninger?* Semesteroppgave i SVT4407, Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo., 2011.

Ibenholt, Tone, og Oddbjørg Bakli. *Bosetting av flykninger*. Oslo: Devoteam Davinci, 2009.

IMDi. *Høringsuttalelse*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2011c.

—. «iFAKTA2011. Faktahefte om innvandring og integrering.» *IMDi.no*. 22 08 2011a. <http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/iFAKTA2011.pdf> (funnet 09 06, 2011).

IMDi. *Månedsrappport for busetting. Februar 2012*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2012.

—. *Rutiner for bosettingsarbeidet i IMDi*. Oslo: IMDi, 2009.

—. *www.imdi.no*. 2011b. <http://www.imdi.no/no/Bosetting/Nasjonalt-utvalg-for-mottak-og-bosetting/> (funnet 09 18, 2011).

Introduksjonsloven. «Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).» *www.lovdata.no*. 01 09 2004. <http://www.lovdata.no/all/nl-20030704-080.html> (funnet 09 18, 2011).

Jenssen, S. «Hierarki, spill eller deliberasjon? Mot nye former for samhandling mellom staten og kommunene.» I *Deliberativ politikk*, av E.O. Eriksen (red.). Oslo: Tano, 1995.

King, Gary, Robert O. Keohane, og Sidney Verba. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

Kjeldstali, Knut. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget, 1999.

Kjellberg, Francesco. «The changing values of Local Government.» *Annals of the American Academy of Social Sciences* 540, 1995: 40-50.

Kjellberg, Francesco, og Tore Hansen. *Det kommunale hamskifte*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1979.

Krasner, Stephen D. «Sovereignty: An Institutional Perspective.» *Comparative Political Studies* 21:66, 1988: 66-94.

KRD. *Høringsuttalelse*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2011.

KS. *Høringsuttalelse*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund, 2011.

—. *KS som interesseorganisasjon*. 17 10 2008. <http://www.ks.no/u/Om-KS/KS-oppgaver/Interesseorganisasjonen/> (funnet 03 11, 2012).

Læg Reid, P., P.G. Roness, og K. Rubecksen. «Performance Management in Practice: The Norwegian Way.» *Financial Accountability & Management* 22(3), 2006.

Leech, Beth. «Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews.» *Political Science and Politics* 35:4, 2002: 665-668.

Manheim, J.B., R.C. Rich, L. Willnat, og C.L. Brians. *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. New York: Pearson-Longman, 2006.

March, James G., og Johan P. Olsen. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The free press, 1989.

Meld. St.12. *Stat og kommune - styring og samspel*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet, 2012.

Meyer, John W., og Brian Rowan. «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.» I *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, av Paul J. DiMaggio og Walter W. Powell. Chicago og London: University of Chicago Press, 1991.

Næss, Hovland, Grønlie, Baldersheim, og Danielsen. *Folkestyre i by og bygd : norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget, 1987.

NOU 2005:6. *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2005.

Olsen, Johan P. «Understandig Institutions and logics of appropriateness: Introduction essay.» *Working Paper No.13*. Oslo: ARENA. Centre for European Studies, August 2007.

Peters, Guy B. *Institutional Theory in Political Practice. The "New Institutionalisme"*. Continuum: New York, 2001.

Riksrevisjonen. *Dokument 3:3 (2010-2011). Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2010.

Roche fort., D.A., og R.W. Cobb. «Problem definition, Agenda Access, and Policy Choice.» *Policy Studies Journal*, Vol. 21, No. 1, 1998.

Røvik, Kjell A. *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenknikken ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget, 1998.

—. *Trender og translasjoner. Ideer som former i det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget, 2007.

Schanche, Per. *Inntekter og utgifter for kommuner som bosetter flyktninger*. Oslo: Agenda Kaupang, 2011.

Scott, Richard. *Institutions and Organisations. Idea and interests*. London: SagePublications, Inc, 2008.

Selznick, Peter. *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehaug, 1957/1997.

Simon, Herbert A. *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: The Free Press, 1997.

SSØ, Senter for statlig økonomisk styring. «Målstyring. Mål og resultatstyring i staten. .» 2010.

http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner%20og%20rapporter/Veiledar_resultatstyring.pdf (funnet 02 15, 2011).

St.meld. nr. 17. *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet , 1996-97.

St.meld.nr.17. *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2000-2001.

St.meld.nr.61. *Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag - organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*. Oslo: Kommunaldepartementet, 1989-90.

Statskonsult. *Raskere asylsaks-behandling og bosetting. Rapport 2000:2*. Oslo: Finansdepartementet, 2000.

Stoltenberg, Jens. «www.stortinget.no.» 21 03 2012. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2011-2012/120321/muntligsporretime/> (funnet 04 10, 2012).

Store Norske Leksikon. [www.snl.no](http://snl.no). 2011. http://snl.no/vikarierende_argument (funnet 09 15, 2011).

Tansey, Oisín. «Process Tracing and Elite Interviewing: Case for Non-probability Sampling.» *Political Science and Politics* 40:4, 2007: 765-772.

Thelen, Kathleen. «Historical institutionalism in comparative politics.» *Annual Review Political Science*, 1999: 2:369-404.

Thelen, Kathleen. «How Institutions Evolve.» I *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, av D. og Mahoney, J. Rueschemeyer, 208-240. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Tucker, Robert C. *Politics as Leadership*. Columbia: University of Missouri Press, 1995.

Utlendningsloven. «Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). .» www.lovdata.no. 01 01 1991. <http://www.lovdata.no/all/nl-19880624-064.html> (funnet 09 18, 2011).

Yin, Robert K. *Case study research : design and methods* . Los Angeles: Sage, 2009.

Vedlegg 1 – Oversikt over høringsuttalelser

Høringsuttalelser i alfabetisk rekkefølge (ekskludert kommunene)

Amnesty International Norge	Justis- og politidepartementet
Antirasistisk senter	Kommunal- og regionaldepartementet
Arbeidsdepartementet	Kommunenes Sentralforbund
Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter	KS Storbymnettverk
Barneombudet	Kulturdepartementet
BUFDIR	Kunnskapsdepartementet
Datatilsynet	Landbruks- og matdepartementet
Domstoladministrasjonen	LO
Fagforbundet	Miljøverndepartementet
Faglig forum for kommunal flyktningarbeid	MIRA
Fiskeri- og kystdepartementet	NAV
Fornyings- administrasjon og kirkedepartementet	NOAS
Forsvarsdepartementet	Nordland fylkeskommune
Fylkesmannen i Buskerud	Nærings- og handelsdepartementet
Fylkesmannen i Hedmark	Oppland fylkeskommune
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	PRESS – Redd Barna Ungdom
Fylkesmannen i Oppland	Redd Barna
Fylkesmannen i Rogaland	Regjeringsadvokaten
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Riksadvokaten
Fylkesmannen i Vest-Agder	Røde Kors
Fylkesmannen i Vestfold	Samferdselsdepartementet
Fylkesmannen i Østfold	Telemark SV
Helse- og omsorgsdepartementet	Troms fylkeskommune
Husbanken	UDI
IMDi	Utenriksdepartementet
	Vergeforeningen følgesvennen

Høringsuttalelser fra kommunene i alfabetisk rekkefølge

Alvdal	Lyngdal
Andebu	Lørenskog
Asker	Meland
Askim	Melhus
Askøy	Moss
Audnedal	Nord-Aurdal
Bamble	Nordre Land
Bergen	Odda
Brønnøy	Oppegård
Bykle	Os (i Hordaland)
Bærum	Oslo
Bø (i Telemark)	Porsgrunn
Bømlo	Randaberg
Drammen	Ringsaker
Drangedal	Røyken
Eidsberg	Sandefjord
Eigersund	Sandnes
Enebakk	Sarpsborg
Evje og Hornnes	Sel
Fjell	Skedsmo
Flora	Skiptvet
Folldal	Sogndal
Fredrikstad	Stavanger
Froland	Steinkjer
Gjerdrum	Stjørdal
Gjesdal	Stryn
Gran	Sunndal
Grong	Sør-Fron
Hamar	Sørum
Haugesund	Sør-Varanger
Hjartdal	Time
Hobøl	Tingvoll
Hol	Tokke
Hurdal	Trondheim
Klepp	Tynset
Kragerø	Tysnes
Kristiansand	Tysvær
Krødsherad	Vestby
Larvik	Volda
Leikanger	Våler (i Østfold)
Lund	Øvre Eiker
Lunner	Ålesund

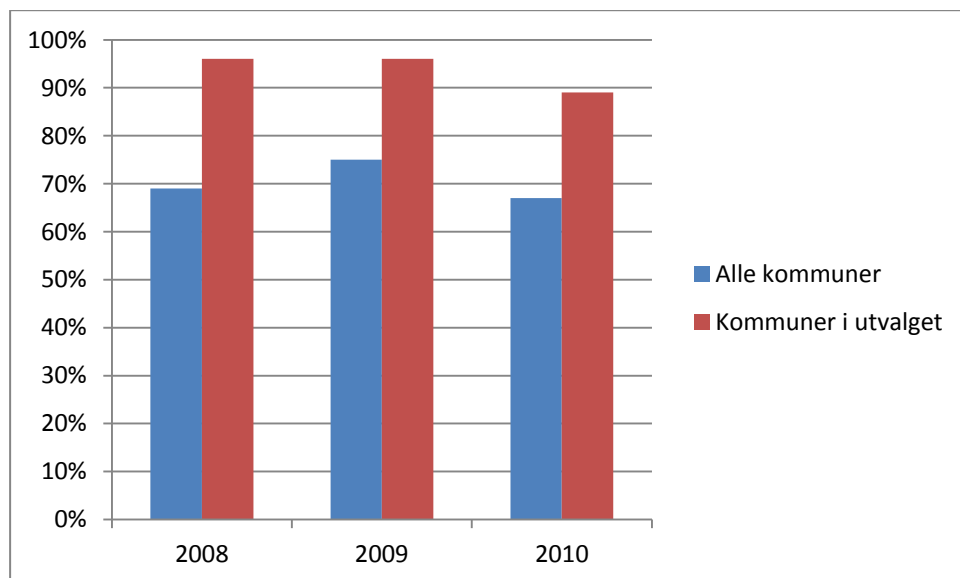
Vedlegg 2 – Analyser av kommunene

Hvilke kommuner har svart?

Det har vært en åpen høring der alle kommuner har blitt invitert til å delta. Det er totalt 84 av 429 kommuner som har sendt inn en uttalelse i høringsrunden. Alle kommunene som har avgitt høringsuttalelse er inkludert i kartleggingen og analysene. For å se om utvalget¹⁴ av kommuner som har svart på høringsbrevet skiller seg ut i forhold til hele populasjonen (alle Norges 429 kommuner), vil jeg i dette avsnittet gi en kort beskrivelse av utvalget av kommuner som har avgitt høringsuttalelse, basert på noen strukturelle variabler.

Det er interessant å se om kommunene som har svart hovedsakelig er kommuner som har blitt anmodet og som har vedtatt bosette flyktninger de siste årene, eller om motstanden hovedsakelig er fra kommuner som ikke har blitt anmodet eller bosatt flyktninger.

Figur 16 – Andelen kommuner som har blitt anmodet å bosette flyktninger i 2008-2010.

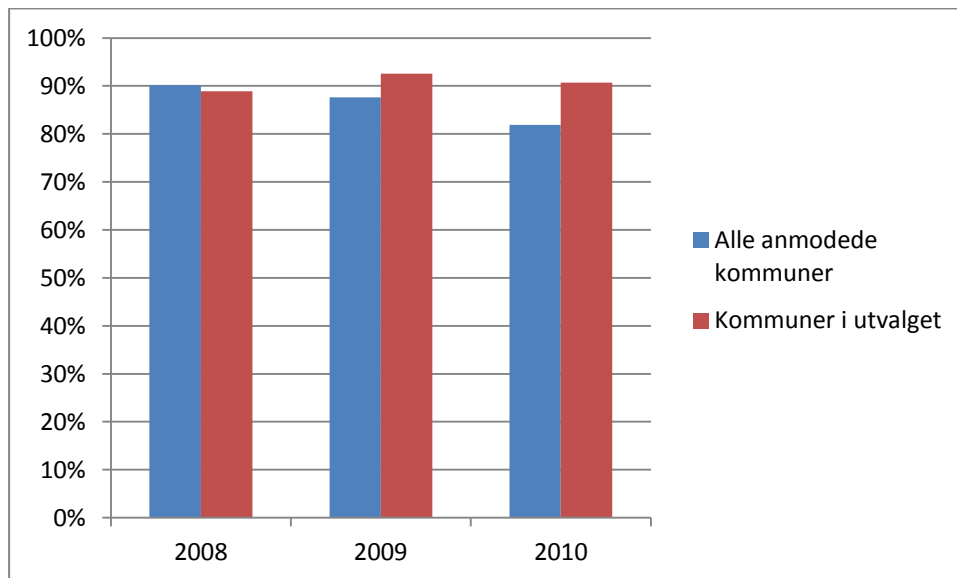


Figur over viser at utvalget har en overrepresentasjon av kommuner som har blitt anmodet å ta imot flyktninger de siste tre årene. Mens gjennomsnittlig 70 % av norske kommuner ble anmodet å bosette flyktninger i perioden, er det hele 94 % av kommunene i utvalget som har blitt anmodet å bosette flyktninger de siste tre årene.

¹⁴ Utvalget referer ikke til at det er gjort et utvalg da alle høringsuttalelser er analysert, men det refererer til utvalget av kommuner som har avgitt høringsuttalelse.

Det er derimot ikke en betydelig forskjell mellom anmodede kommuner i utvalget og anmodede kommuner i populasjonen for øvrig, sett i forhold til *vedtak om å bosette flyktninger*, vist i figur xx.

Figur 17 – Andel anmodede kommuner som har vedtatt å bosette flyktninger for 2008-2010



Som vist over er det en liten overrepresentasjon i utvalget av kommuner som har vedtatt å bosette flyktninger i kommunene de siste to årene, sett i forhold til alle anmodede kommuner, men forskjellen er ikke stor.

Oppsummert viser det seg at kommunene som har svart på høringsbrevet i har en overvekt av kommuner som blir anmodet å bosette flyktninger sammenlignet med kommuner på landsbasis. Dette kan ha sin naturlige forklaring i at kommuner som har erfaring med bosetting av flyktninger er mer engasjert i politikkområdet enn kommuner som ikke har arbeidet med dette fra før. Siden dette er en åpen høringsrunde hvor alle kommuner har fått muligheten til å delta, mener jeg likevel at disse forskjellene ikke har betydning for kommunenes holdning generelt, da det er rimelig å anta at de kommuner som har sterke eller avvikende meninger angående endringsforslaget ville ha uttalt seg.